

Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado

Realidades y perspectivas de la Gestión Internacional de Crisis

Enrique Vega (com.)

ESCUELA DIPLOMÁTICA
ESPAÑA

REALIDADES Y PERSPECTIVAS

DE LA

GESTIÓN INTERNACIONAL

DE CRISIS



INSTITUTO UNIVERSITARIO GENERAL GUTIÉRREZ MELLADO
(UNED)

Instituto Universitario "General Gutiérrez Mellado"
de Investigación sobre la Paz, la Seguridad y la Defensa
c/ Princesa 36
28008 Madrid
Teléfono: 91 7580011
Fax: 91 7580030

info@igm.uned.es
www.iugm.es

Compilador:
Enrique Vega Fernández
Instituto Universitario "General Gutiérrez Mellado"

Madrid, 2007
Depósito Legal: M-32088-2007
ISBN-978-84-608-0607-3

Maquetación e Impresión:
Reprografía Doppel, S.L.
calle Bruselas, local 46-A – EURÓPOLIS
28232 Las Rozas (Madrid)
91 637 73 49 - 692 17 35 65
doppel@reprodoppel.com

INSTITUTO UNIVERSITARIO "GENERAL GUTIÉRREZ MELLADO"
de Investigación sobre la Paz, la Seguridad y la Defensa

Realidades y Perspectivas de la Gestión Internacional de Crisis

Enrique VEGA FERNÁNDEZ

Compilador

Autores

Jaime BARÁ VIÑAS * Félix CAROD PARACUELLOS * Claribel de CASTRO SÁNCHEZ * Fanny CASTRO-RIAL GARRONE * Salvador CUENCA ORDIÑANA * María Teresa GIBAJA PEÑA * Pablo Emilio GUTIÉRREZ SEGÚ * Álvaro JARRILLO ALDEANUEVA *Ángel LOBO GARCÍA * Joaquín LÓPEZ SÁNCHEZ * Josefina MARTÍNEZ ÁLVAREZ * Antonio MARTÍNEZ DE LOS REYES * Manuel MONTOBBIO DE BALANZÓ * Javier MUÑOZ CASTRESANA * Amparo OSCA SEGOVIA * Manuel POMBO BRAVO * Carmen QUESADA ALCALÁ * Francisco REY MARCOS * Juan Carlos RODRÍGUEZ BÚRDALO * María de la Fe RODRÍGUEZ MUÑOZ * Javier SANTAMARTA DEL POZO * Isidro SEPÚLVEDA MÚÑOZ * Arturo SPIEGELBERG DE ORTUETA * Fernando VAL GARIJO * Enrique VEGA FERNÁNDEZ *

Índice

Introducción

Un terremoto, la hambruna producida por una sequía, asesinatos de civiles indefensos o el estallido de una guerra civil largamente larvada, parecen, en principio, fenómenos dispares difícilmente agrupables en una sola categoría. Sin embargo, todos ellos responden a lo que hoy día se conocen como crisis o situaciones de crisis, cuyo común denominador es representar un riesgo o peligro para la vida, seguridad, derechos, bienes o bienestar de una determinada población. En la actual sociedad de la información, situaciones que son inmediatamente conocidas por toda la opinión pública internacional y, en consecuencia, exigen respuestas públicas perentorias para impedir, cuando sea posible, que acontezcan o para, cuando ya se han desencadenado, evitar que se extiendan, paliar sus efectos perjudiciales y devolver la normalidad al territorio afectado lo más rápidamente posible.

Crisis y gestión de crisis son conceptos polisémicos, cuyo significado varía dependiendo del ámbito en el que son aplicados. Así, podemos encontrar crisis de carácter u origen político, pero también de carácter humanitario, sea su origen un fenómeno natural o la propia acción humana; o incluso de carácter privado, como las crisis empresariales, que si son de gran magnitud pueden llegar a convertirse en públicas como crisis económicas. Esta obra analiza las crisis internacionales de carácter público, político o humanitario y sus posibles métodos y procedimientos de prevención y resolución.

Mientras existe una amplia y detallada documentación descriptiva sobre las variadas crisis internacionales que a diario nos muestran los medios de comunicación, la literatura académica y científica sobre los métodos y procedimientos para su prevención y resolución no resulta abundante. Comenzar a rellenar este vacío fue el objetivo del Instituto Universitario "General Gutiérrez Mellado" de estudios sobre la paz, la seguridad y la defensa y de la Escuela Diplomática con la organización de un Curso de Gestión Internacional de Crisis. La experiencia generada en él es la base fundamental de la presenta publicación.

La pluralidad de ámbitos implicados ha exigido reunir un amplio claustro de profesores con el que atender los diversos campos analizados: diplomáticos, militares, miembros de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado y de Proyección Civil, expertos en cooperación internacional y en asistencia humanitaria, profesionales del Departamento de Infraestructuras y Seguimiento de Situaciones de Crisis de la Presidencia del Gobierno, además de docentes universitarios. La experiencia acumulada de todos ellos es la que intenta mostrar esta obra, con la que se pretende tener una primera guía e introducción de los estudios sobre la gestión internacional de crisis en el ámbito universitario

La obra se ha dividido en cuatro grandes bloques, comenzando con la presentación de los aspectos teóricos y conceptuales de la gestión de crisis y de su inserción como una modalidad más de las relaciones internacionales. El segundo bloque reúne los trabajos que examinan los sistemas de los que España se ha dotado para la prevención de crisis o su gestión una vez desencadenadas. El tercero se centra en los diferentes procedimientos para la gestión de crisis, empleados por las organizaciones internacionales y en los organismos específicos creados por ellas para esos cometidos. Por último, se examina la gestión de crisis desde el punto de vista de sus principales parcelas: la humanitaria, la militar, la policial, la electoral, la logística, la psicológica o la mediática.

La edición de esta obra ha sido posible fundamentalmente gracias al esfuerzo de los autores, que detrayendo horas de sus labores cotidianas y realizando un ejercicio de autodelimitación y redefinición, han conseguido plasmar de forma sencilla y directa conceptos, modelos, procesos, protocolos de actuación y experiencias. Quiero agradecérselo a todos ellos, así como a los coordinadores del curso Enrique Vega y Ángel

López, sin cuya labor de impulso y organización, éste no hubiera sido posible. Y, de forma muy especial, a la Escuela Diplomática y a su magnífico equipo directivo, encabezado por el embajador Andrés Collado, y para estos cursos y publicaciones, por su jefe de estudios Enrique Iranzo.

El Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado es un centro de investigación y de actividad docente que abarca los grandes temas de paz, seguridad y defensa. Integrado en la Universidad Nacional de Educación a Distancia y copatrocinado por el Ministerio de Defensa, su trabajo se basa en una manera de entender la nueva seguridad global como instrumento para la pacífica convivencia entre los ciudadanos y el desarrollo de los pueblos. Los estudios de seguridad internacional suponen una continua evolución y renovación de conceptos, significados y demandas de eficacia, en la búsqueda de un mejor conocimiento de las fundamentales cuestiones de estrategia, entendidas como el conjunto de procesos implicados en la identificación, la movilización y la aplicación de recursos para reforzar la seguridad nacional e internacional. La línea editorial del Instituto se completa con este volumen dedicado al análisis de la gestión internacional de crisis -campo sobre el que ya se publicó una primera versión, que ha sido extensamente corregida y ampliada por ésta- como indispensable complemento del Curso de Especialista Universitario en Gestión de Crisis, que el Instituto imparte dentro de su amplio currículo de las enseñazas de postgrado.

Presentar esta G*uía para la Gestión Internacional de Crisis* completa el esfuerzo realizado por el Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado y la Escuela Diplomática en los campos de la seguridad internacional, las operaciones de paz y la cooperación. Espero que ese esfuerzo quede recompensado por el interés de quien consulta estas páginas, con la seguridad de que en ellas encontrará conocimientos, información y recursos suficientes para introducirse en el trascendental tema de la gestión de crisis.

Isidro Sepúlveda.
Director.
Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado.

I Parte: Aspectos Teóricos

Análisis de los conceptos de crisis y gestión de crisis

Isidro Sepúlveda
Director IUGM

¿Existe un sistema para responder a lo que nunca antes se tuvo necesidad de hacer frente? ¿Cómo se afronta no solo lo inesperado, sino lo inimaginable?

A estas preguntas resulta muy difícil responder a nivel privado, cuando es un solo individuo quien lo padece, muy a menudo en su sentido más negativo. Pero cuando el protagonista pasivo es la sociedad en su conjunto (aunque los afectados directos sean tan solo una pequeña parte), la búsqueda de respuestas no solo es pertinente sino que alcanza el nivel de mandato político.

Tan solo hay un modo de afrontar lo inimaginable: preparándose con antelación a todas las variables posibles, haciendo tangible lo que tan solo un hipótesis –bastante improbable- de acontecimiento futuro. De nuevo, si a nivel individual debe tenerse un mínimo de anticipación por lo que pudiera ocurrir, a nivel de un país esta prevención proactiva debe ser considerada una actuación obligada de los poderes públicos.

Afrontar por anticipado un acontecimiento no previsible no vale de nada si no se considera factible una respuesta, se generan y organizan

los medios e instrumentos para aplicarla en el momento que se necesite y se forma a un personal para aplicarlos y utilizarlos. A menudo estas capacidades humanas y materiales ya existen y son utilizadas comúnmente en circunstancias cotidianas; sin embargo, un acontecimiento singular pone a prueba la capacidad de coordinación de un conjunto heterogéneo, dado que se utilizan de forma simultánea capacidades originalmente desarrolladas para operar por separado.

La gestión de crisis es todo eso: el desarrollo de planes de previsión, la monitorización de niveles de riesgo, la acumulación de capacidades humanas y materiales, la articulación de sistemas de coordinación, la generación de políticas de ayuda, cooperación y reconstrucción. Dependiendo de la naturaleza y el ámbito de la crisis, la aplicación de la gestión de crisis tendrá en los niveles anteriores modularidades, características y elementos operativos distintos.

DEFINICIÓN Y TIPOLOGÍA DE LAS CRISIS

El concepto de *crisis* presenta un significante polisémico. Crisis para los clásicos greco-latinos significaba fundamentalmente el momento y acto de decidir sobre un asunto trascendente: "Juzgar, decidir, y por extensión, momento decisivo de un negocio grave y de consecuencias importantes", mantiene el Diccionario de la Real Academia.

No existe una única definición universalmente aceptada de crisis; por el contrario, dependiendo del ámbito donde sea conjugado, el concepto adquiere significados muy distintos. A modo de ejemplo, la realidad retratada como crisis no será la misma para un empresario, un psicólogo, un economista o un militar. Aunque posteriormente se puntualizarán las distintas acepciones, para el tema central de este manual el campo sobre el que debe centrarse la definición debe ser el político.

Para la OTAN por crisis se entiende "una situación nacional o internacional en la que se amenazan los valores, los intereses y los objetivos prioritarios de las partes en cuestión". En la Doctrina de Empleo de Fuerzas Terrestres (D01-001 y D02-004), inspirándose en la Directiva de Planeamiento Operativo Nacional, se define la crisis como "la

situación de inestabilidad que pudiera llegar a alterar la vida normal de la nación y la acción de gobierno y que incluso, por su peligrosidad potencial para la seguridad nacional y colectiva, induce al Gobierno a tomar una serie de medidas preventivas que pueden llevar asociada la puesta en marcha de sus sistemas de preparación y respuesta y el empleo de los recursos de la defensa nacional". Dentro del sistema español de gestión de crisis se ha realizado una definición expositiva de lo que se entiende por crisis: "Situaciones de grave riesgo, catástrofe o calamidad pública, tales como desastres naturales o industriales. Crisis internas que afecten al desarrollo normal de la vida de la nación. Crisis internacionales que afecten al desarrollo normal de la vida de la nación. Situaciones de conflicto armado. Cualquier otra situación de crisis nacional o internacional que sea considerada como tal por la Comisión Delegada del Gobierno para Situaciones de Crisis".

Sin embargo, más pedagógico que una definición puntual será ver los significantes que llenan de contenido del concepto de crisis.

Evolución de la idea de crisis

Hasta recientes fechas contemporáneas no conjugó el concepto político de crisis. Las relaciones estables y pacíficas entre los reinos eran sustituidas por el estado de guerra sin aparente existencia de fase intermedia. En realidad, el proceso de crisis tan solo era conocido dentro del ámbito de la corte, dado que el rey era el único poder legitimado y detentador de la soberanía; las tensiones eran conocidas y las decisiones tomadas entre los consejeros del soberano, diplomáticos y máximos jefes militares; era en ese restringido núcleo donde de forma efectiva se recibía la amenaza externa o se articulaba la campaña contra un objetivo externo, siempre bajo el secreto de gabinetes o consejos.

Aunque este esquema básico y el propio significado de *crisis* varían con el tiempo y las civilizaciones, responden a realidades parejas muy similares; el sistema feudal centraba su atención ante la doble amenaza que suponía la agresión externa o la inestabilidad producida por los desafíos señoriales y las calamidades cíclicas de pandemias y hambrunas, productoras ambas de hundimientos demográficos más o menos acusados. La entrada de la modernidad y el desarrollo de los

Estados crecientemente centralizados obligaron al fortalecimiento de una administración que iniciaba su profesionalización, en la que se encontraban individuos cuya función básica en la corte era el consejo al monarca. La lenta transformación de los imperios tradicionales hacia los coloniales y el paulatino cambio de la economía feudal por la capitalista incrementaron la dimensión de los desafíos y de las crisis susceptibles de plantearse. Sin embargo, a pesar de estos profundos cambios, la percepción de crisis seguía siendo funcionalmente la misma.

Hasta bien entrado el siglo XX las relaciones internacionales eran por definición secretas y el soberano el único legitimado para llevarlas a cabo; no existían medios de comunicación de masas ni opinión pública; por otra parte, no se necesita su respaldo para llevar a cabo ningún tipo de campaña, fuera defensiva o atacante. En consecuencia, aunque de hecho existía, no resultaba visible el periodo de crisis. A lo largo del siglo XIX la construcción del Estado liberal en Occidente comenzó a introducir profundas transformaciones en estos campos. Cuando el Estado nacional contemporáneo apela al respaldo de la nación -y crea el ejército nacional-, la necesidad de contar con la legitimidad de los "ciudadanos" –llamando a la defensa de la patria-, comienza a hacer necesaria la fase de crisis.

Con la Gran Guerra, abriendo un periodo de treinta años, el concepto de crisis alcanza una madurez cualitativa de la mano de la sociología política, siendo interpretada como fase de ruptura sistémica, bien por ser alterado el funcionamiento del sistema o por afectar a su estructura, provocando respectivamente la necesidad de adaptación o de transformación. Durante la segunda mitad del siglo XX el concepto de crisis alcanzó su pleno desarrollo y a la vez esa pluralidad polisémica antes señalada; si bien la Guerra Fría entre las superpotencias puede ser interpretada como una crisis perpetua, con episodios de tensión extrema (Crisis de Berlín, de los Misiles, de Suez, etc.), también se abre la utilización conceptual a otros ámbitos tanto o más determinantes, como los económicos (crisis del petróleo), sociales (crisis del estado del bienestar), filosóficos (crisis de la modernidad), religiosos (secularización social y crisis de fe) o artísticos (crisis de las vanguardias). Con ser importantes, estos campos no serán desarrollados en esta conceptualización de crisis.

Fases de la crisis

Para llevarla a cabo resulta necesario visualizar el flujo y las características que determina la existencia de la crisis. La división en fases atiende a modelos muy variados, aunque para todos ellos el esquema es muy semejante. En casos de crisis política o social, tanto interna como internacional, los pasos son los siguientes:

1º- Se parte de una *situación estable*, cuyos agentes son conocidos y las circunstancias no han cambiado desde un tiempo;

2º- Por múltiples razones –cuya tipología determina a su vez la de la crisis- esta estabilidad puede ser alterada, produciéndose una *variación de elementos* (agentes y circunstancias);

3º- La consecuencia directa de esta variación es la aparición de un *conflicto* latente entre partes enfrentadas.

4º- Lo que a su vez exige una *decisión* por cada una de las partes. Si es posible y se acepta volver a la situación inicial, la resolución se toma sin afectar directamente a las partes y el conflicto no traspasa su fase latente. Por el contrario, si las partes no varían su postura y persisten las razones de enfrentamiento, estalla el conflicto directo, cuya resolución tan solo podrá alcanzarse retornando a una nueva situación estable. Para lograra ese objetivo resulta necesaria la gestión de crisis.

En caso de crisis humanitaria, independientemente de los factores que la produzcan, el esquema resulta muy similar:

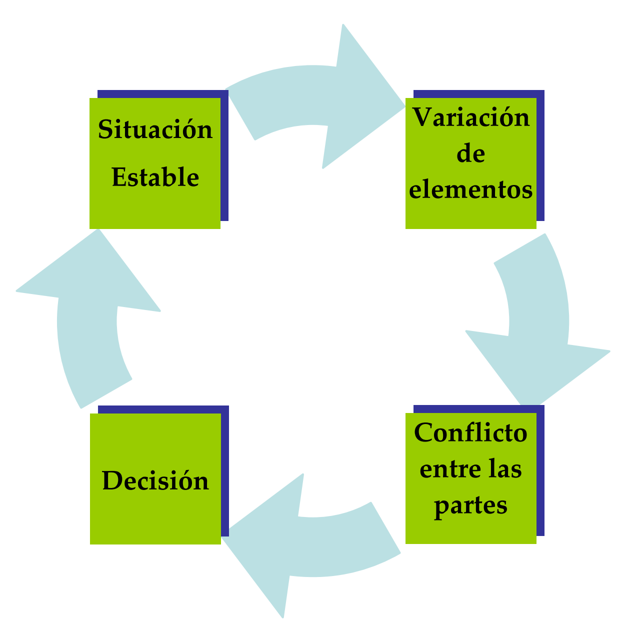
1º- La situación estable es la herencia de un pasado inmediato al que la población se encuentra habituada.

2º- A consecuencia de factores determinados –cuya identidad puede ser muy variada- se produce una variación de elementos.

3º- La consecuencia directa de esta variación es la alteración en alto grado de la vida de la población y la convivencia.

4º- Lo que exige una decisión que permita hacer frente a las nuevas circunstancias, bien para conseguir un retorno a la situación inicial o

para encontrar un sistema de adecuación de la población al nuevo escenario.



Características de crisis

La crisis es un fenómeno intrínseco a la misma existencia, tanto del ser humano como a las sociedades, a las organizaciones públicas y a las privadas, a los ámbitos domésticos y a los internacionales. Lógicamente, esa múltiple dimensionalidad hace que los elementos fundamentales de cada crisis varíen sustancialmente de unas a otras; sin embargo pueden señalarse características comunes:

- Riesgos y amenazas: el creciente grado de seguritización de la sociedad contemporánea es consecuencia de que toda la existencia aparezca estar rodeada de peligros para la estabilidad, continuidad e incluso la mera pervivencia de las personas y sus posesiones. Para los Estados, el peligro del anterior ataque regular y masivo, característico de la Guerra Fría, ha sido sustituido por una amplia serie de amenazas y riesgos, tanto más compleja cuanto más desarrollado sea el Estado sobre el que se establecen.

- Sorpresa: si las amenazas presentan factores persistentes –no así su materialización-, las características de los riesgos los hacen multifacéticos y multidireccionales; pueden darse en gran variedad, en cualquier momento y circunstancia. Esto hace del factor sorpresa –junto con los de confusión, incluso pánico- un elemento esencial, que debe ser tenido en cuenta. Su primera consecuencia es la reducción del tiempo de respuesta; la segunda, la necesidad de contar con protocolos de actuación previamente definidos. Es en este sentido por lo que se incrementa constantemente la trascendencia de los sistemas de información e inteligencia

- Incertidumbre: la persistencia de riesgos y amenazas se produce en escenarios espaciotemporales definidos, cuyo estudio debe ayudar a prevenir los primeros y reducir la incertidumbre. Si esto no se consigue, el lugar y el momento en el que un riesgo se transforma en crisis exige el manejo de opciones flexibles y capacidades adaptables para darle una respuesta adecuada.

- Intensidad: la manifestación de las crisis podrán tener una amplia gama de intensidades, lo que requiere una capacidad de adaptación calibrada, que podrá ir desde la prevención a la misma respuesta militar.

- Urgencia: la mera perdurabilidad de la crisis contribuye a su enquistamiento o el estallido del conflicto (además de incrementar considerablemente los daños producidos por el mismo), por lo que se debe exigir una urgencia en la gestión de la crisis, utilizando procedimientos ágiles y efectivos para su resolución.

- Presión: esta urgencia en la resolución, además de la búsqueda por las partes de una respuesta favorable a sus intereses, hace que la presión sea un ingrediente omnipresente en toda crisis; en consecuencia debe huirse de la precipitación y la improvisación. La presión incide de forma más acusada en la capacidad de reacción, en la fortaleza de los principios defendidos y en la legitimación de los medios empleados.

Clasificación de las crisis.

Cada crisis es singular y su gestión debe atender a las características constitutivas de la misma. Para determinarlas se debe clasificar cada crisis según un sistema que ayude a identificar su singularidad. Aquí se propone una clasificación de las crisis atendiendo a los niveles a los que afecta, los aspectos implicados y los ámbitos donde se desarrolla.

1- Según los niveles afectados:

a) Global: una crisis cuyas consecuencias puedan alcanzar a la Humanidad en su conjunto, aun con distinta gradualidad, hasta fechas muy cercanas no era contemplada. Las dos guerras mundiales, en especial la segunda, fueron los primeros acontecimientos que de forma efectiva y consciente tuvieron un alcance global. En las últimas décadas el aumento de la información disponible, la actividad de ONG´s y los propios informes generados por organismos internacionales dependientes de la ONU han contribuido a concienciar a la opinión pública internacional de riesgos realmente globales; del pánico a un holocausto nuclear se ha pasado al temor a un cambio climático, la desaparición de las fuentes tradicionales de energía y del agua, epidemias incontrolables o la proliferación de armas de destrucción masiva y la generalización de conflictos en escalada mundial. Una crisis global es la materialización de los mayores temores de la Humanidad.

b) Internacional: es la crisis por antonomasia, tanto por sus dimensiones como por sus consecuencias, contemplada por las partes como un tiempo de peligro extremo, pero también como una oportunidad de obtención de beneficios. No sólo afecta a dos o más países, sino que puede tener capacidad para desestabilizar a la comunidad internacional. Los conflictos asimétricos o las operaciones de paz son precedidos y a su vez pueden desencadenar crisis internacionales; pero también un crack bursátil (1929, 1989) o la subida exponencial del precio del crudo (1973, 2005) las han causado, como también pandemias o elementos climáticos catastróficos (tsunami, 2005).

c) Nacional: el Estado nacional continúa siendo, a pesar de los efectos de la globalización que han incidido sobre su virtualidad, el

principal actor político en todo el mundo, por lo que las crisis nacionales –limitadas al territorio de un Estado- adquieren una trascendencia fundamental y pueden producirse con gran diversidad. Desde la existencia de tensiones ideológicas y la aparición de guerrillas, hasta tensiones territoriales susceptible de conformar movimientos independentistas, pasando por la quiebra del sistema político o económico, el enfrentamiento entre poderes o el golpismo militar.

d) Regional: un carácter menor tienen las crisis de nivel regional, dado que en ningún caso tienen una dimensión que cuestionan el mantenimiento general del sistema. Presentan una tipología que incide fundamentalmente en los campos económicos (crisis de un sector industrial, pérdida de cosechas), sociales (conflictos étnicos o religiosos, existencia de redes de delincuencia) y de salud pública (epidemias, envenenamiento de aguas o alimentos); si bien también puede alcanzar el campo político (guerrillas).

e) Local: una crisis de nivel local no solo se caracterizará por su limitado radio de incidencia, sino también por su limitada duración; si se produce en una población con cierta dimensión, de perdurar durante cierto tiempo rápidamente alcanzará nivel regional o nacional. Las más usuales son las producidas por agentes atmosféricos, la quiebra de infraestructuras y, en el campo político, la ruptura de la institucionalidad local.

2- Según la naturaleza de la crisis:

a) Política: hasta fechas muy recientes era el aspecto político el único que se contemplaba; resulta sin duda el más complejo en su resolución y el que suele tener efectos más desestabilizadores y perjudiciales para las sociedades que la sufren. Revoluciones y conflictos bélicos de cualquier dimensión son precedidos de crisis de naturaleza política; que también está presente en la aparición de guerrillas y grupos terroristas, en golpes de Estado y quiebras institucionales.

b) Social: independiente de la naturaleza de la crisis, son las poblaciones las que sufren sus consecuencias. Pero una crisis de esta naturaleza cuando se genera en el interior del sistema social, bien

por el enfrentamiento de las partes que lo componen (conflictos étnicos, religiosos, culturales), por la transformación de las mismas a consecuencia de cambios demográficos (cambio de fronteras, movimiento de masas, inmigración clandestina), o como protesta ante nuevos desafíos o problemas estructurales (movimientos radicales violentos, actuaciones de desobediencia masiva). Siendo importante en todos los ámbitos, todas estas manifestaciones alcanza el nivel de crisis estratégica cuando sus consecuencias inciden en la estabilidad del sistema.

c) Económica: uno de los efectos más evidentes de la globalización ha sido la integración de los mercados comerciales y financieros a escala global. La consecuencia menos positiva de esto ha sido el rápido contagio que cualquier crisis local produce en el resto; a su vez, el complejo entramado en el que se sustenta la economía internacional hace que sean poco efectivas las medidas tomadas por autoridades nacionales fuera del rigor global establecido; ambos factores complican de forma exponencial su gestión. Su tipología es tan amplia como la multifacética actividad económica: desde las crisis monetarias a la elevación de los precios de los combustibles, pasando por la deslocalización industrial, la batalla de los aranceles o la defensa de los derechos de los trabajadores.

d) Ecológica: si todas las crisis presentan un grado de sorpresa e incertidumbre, las de naturaleza ecológica destacan por su alto grado de imprevisibilidad; si a esto se le suma el amplio radio de incidencia –que por definición puede alcanzar a ser global- y los graves efectos de su aparición, puede comprenderse la importancia que ha adquirido esta dimensión. Aunque su tipología es muy variada, fundamentalmente se dividen en tres grandes grupos: las producidas por elementos de la naturaleza (desde los grandes terremotos, ciclones o tsunamis al calentamiento global y el avance de la desestimación); las antrópicas o producidas por el comportamiento humano (vertidos controlados, incontrolados o accidentales –petroleros, centrales nucleares-, reducción de la masa arbórea, desaparición de especies, sobreexplotación acuífera, efecto invernadero); y las amenazas a la salud pública (epidemias debidas a enfermedades infecciosas -Ébola, Nipah, Sida, Lyme, SARS, Síndrome Agudo Respiratorio Severo-, nuevas enfermedades

ocasionadas por priones -vacas locas, virus de la gripe del pollo-, la invasión por el hombre de nuevos nichos ecológicos y por la ingesta de alimentos genéticamente modificados).

3- Según los ámbitos implicados:

a) Público: el origen de la crisis y la capacidad de gestión por antonomasia se encuentra en el ámbito público; son los responsables políticos y administrativos los que con sus actuaciones determinan las condiciones susceptibles para la aparición de una crisis; y bajo su responsabilidad se encuentra la gestión de la misma. Sin embargo, pueden aparecer crisis cuyo origen responde a otras causas.

b) Privado: la gestión de agentes y colectivos en sus actividades privadas puede desencadenar crisis de muy diferentes tipos y gravedad de incidencia. Directores empresariales o magnates de las finazas, compañías petroquímicas o farmacéuticas han producido en el pasado crisis que rápidamente han alcanzado dimensión global; de igual modo, reducidos grupos terroristas o sectas destructivas han desencadenado efectos perniciosos para las sociedades y los Estados que los padecieron. No se contempla en esta clasificación lo que básicamente es la crisis empresarial, cuyos efectos quedan reducidos al interior de la compañía y sus afectados son los accionistas y trabajadores.

c) Personal: aunque para el individuo la crisis personal conforma parte de la existencia, aquí se contempla este ámbito tan solo cuando sus efectos alcanzan a la estabilidad del sistema. La trascendencia del liderazgo, paradójicamente en el mundo globalizado en el que las masas marcan la pauta, hace que los sistemas organizacionales preserven la integridad de las capacidades de los individuos que tienen la responsabilidad de dirigirlos. El estado físico y psicológico, los escándalos o el peligro de atentados son susceptibles de desencadenar una crisis.

Esta clasificación presenta la virtualidad de contemplar la crisis desde los tres ángulos más trascendentes de la misma. Pues de hecho, todas las crisis pueden identificarse en virtud de estos tres campos combinados. La interconexión de todos los aspectos analizados de una crisis alcanza así una combinación trinodal que permite determinar su

especificidad; cualquier crisis del pasado o que pueda ser diseñada como práctica de gestión puede ser identificada con los tres campos señalados: nivel, naturaleza y ámbito.

Identificación de crisis

Ya ha sido señalado que una crisis no se produce en el vacío, sino que está sujeta a unas circunstancias espaciotemporales muy determinadas, tiene unas causas limitadas y está motivada por la actuación de unos agentes identificables. Circunstancias, causas y agentes sin embargo no son suficientes para indicar que nos encontramos ante una crisis. Para ello deben darse tres exigencias.

La primera es que, como señalaba de forma tan perogrullesca la definición de nuestro sistema de gestión de crisis, tan solo puede hablarse de la existencia de una crisis cuando se la identifica como tal. Mientras un conflicto o una guerra pueden darse sin el reconocimiento explícito de todas o algunas de las partes, independientemente del origen, una crisis existirá cuando sea identificada como tal por los agentes directamente comprometidos con ella: administraciones e instituciones públicas, organizaciones privadas, medios de comunicación, sociedad civil. Hasta ese momento tal solo se dará una variación de los elementos constitutivos de la crisis.

De igual forma, independientemente del origen y el momento de su identificación, una crisis se conforma como tal cuando afecta a intereses públicos: seguridad internacional, integridad de la nación, pervivencia de las instituciones y leyes-marco, sentido de la convivencia, valores; y por supuesto, seguridad de la vida y los bienes.

Y por último, para que pueda identificarse plenamente una crisis debe ser atendida por los niveles nacional o internacional. Una crisis empresarial o de cualquier colectivo privado, siempre que no repercuta por sus consecuencias en la convivencia y la seguridad, no alcanzará nivel de crisis susceptible de ser tratada por los organismos específicamente diseñados para ello en las instituciones públicas. Para solucionar la crisis, los gobiernos nacionales e instituciones internacionales cuentan con instrumentos procedimentales que se

articulan en sistemas de control y gestión de crisis.

GESTIÓN DE CRISIS

Una crisis es por naturaleza de imposible previsión absoluta, lo que no quiere decir que no se pueda trabajar es su observación anticipada, estudiar los modos de hacerle frente, determinar los medios que serían necesarios, establecer protocolos ante su eminencia y preparar los medios humanos y materiales que ayuden a evitarla, mitigarla o resolverla. Estas labores corresponden a lo que usualmente se denomina gestión de crisis (*crisis management*).

Como ocurre cuando se habla de crisis, no existe una definición genéricamente aceptada, dependiendo del ámbito en el que se conjugue, los agentes implicados y los instrumentos empleados. Los campos político (gestión de crisis internacional), económico (gestión de crisis empresarial) y social (gestión de crisis humanitaria) son los más conocidos y, por su trascendencia, los que han recibido una mayor atención, tanto por el estudio analítico como por los medios de comunicación. De forma amplia la gestión de crisis puede ser definida como la preparación y utilización de capacidades de decisión y movilización de medios de respuesta a una situación de crisis. Oficialmente, en España la gestión de crisis es definida como el "Proceso de planeamiento, consultas y decisión en el ámbito nacional o aliado, sobre las medidas a proponer en la práctica cuando la seguridad nacional o cooperativa, y en especial la vida, seguridad y bienestar de los ciudadanos, deban salvaguardarse ante una situación (de inestabilidad) que les afecte".

Cuando se utiliza en el escenario estratégico, la gestión de crisis utiliza fundamentalmente medios diplomáticos, económicos y en última instancia militares para evitar una escalada de conflicto que pueda desembocar en enfrentamiento directo y guerra. El planeamiento, las consultas y las decisiones adoptadas conforman una estrategia que, manteniendo los valores e intereses que desean preservarse, debe aspirar a alcanzar los objetivos esenciales. En caso de escalada y estallido del conflicto esa estrategia debe ser utilizada en la aplicación de una serie de técnicas que le pongan fin de modo más rápido y menos traumático

posible, a lo que se suele denominar *resolución de conflictos*. Por tanto, la gestión es por definición proactiva -establecimiento de un procedimiento táctico que implementa una estrategia de respuesta-, mientras la resolución de conflictos es reactiva. Sin embargo, suele ser habitual en las operaciones internacionales de pacificación o ante crisis humanitarias que se englobe toda la actuación bajo la denominación genérica de gestión de crisis.

Fundamentos de la gestión de crisis

Como antes ha sido señalado, la crisis es un elemento inmanente de la existencia y sociedades humanas, por lo que su aparición resulta un hecho natural e inevitable. Teniendo presente el alto costo que su desencadenamiento puede alcanzar, las distintas instituciones responsables de los diversos niveles deben hacer todo lo posible para evitarlas o mitigar su incidencia. Para ello deben tenerse en cuenta los siguientes fundamentos.

- Previsión: las crisis son previsibles, gracias la experiencia acumulada y el estudio de las crisis, que ayudan a encontrar sus pautas de aparición, tipologías y características. La monitorización de una serie –lo más extensa posible- de indicadores y el seguimiento constante de los acontecimientos permiten anticipar la aparición de las crisis.

- Gestión: las crisis son gestionables, por los departamentos institucionales responsables de cada una de las facetas de la administración, que lo son también de la crisis que afecten a dichas ámbitos y deben contar con mecanismos y protocolos para hacerlas frente.

- Planeamiento: dentro de la excepcionabilidad que supone una crisis, deben contemplarse la mayor parte de los supuestos, determinar procedimientos de gestión (protocolos de actuación) y aplicarse –con las modificaciones a que hubiera lugar en cada caso- cuando surge la crisis.

- Responsabilidad integral: la gestión de crisis forma parte integral de la responsabilidad gubernamental (nacional) y de las instituciones supranacionales (internacional). Esta integridad supone que cualquier

ministerio, secretaria o departamento de la administración pública puede desempeñar su papel en la gestión de crisis, independientemente de la dirección de la misma.

- Excepcionalidad: hacer frente a una crisis es un momento de gestión excepcional. Por esta razón pueden tomarse medidas extraordinarias, utilizando los niveles de activación de medidas excepcionales con las que el propio Estado se haya dotado. En España, siendo común en la mayor parte de los países europeos, existen tres niveles: alarma, excepción y sitio. No resultará siempre necesario su activación para gestionar una crisis (especialmente si ésta se produce en el exterior), pero sí resulta necesario su conocimiento.

Objetivos de la gestión de crisis

En el ordenamiento jurídico internacional, comenzando por los principios de Naciones Unidas, el objetivo básico de la gestión de crisis es el mantenimiento de la paz, la seguridad y el desarrollo; este objetivo se logra mediante mecanismos de prevención, resolución y restablecimiento. Más pormenorizadamente, la gestión de crisis persigue objetivos específicos, relacionados directamente con las necesidades de toma de decisión que los responsables de la misma deben adoptar:

- **Anticipación**: utilización todos los medios –públicos y privados, sobre el terreno y en centros de análisis- para la determinación de parámetros causales y monitorización de los elementos susceptibles de provocar una crisis.

- **Institucionalización**: creación de organismos específicamente especializados en el control y gestión de crisis, lo que reduce la improvisación y el voluntarismo.

- **Preparación**: debe asegurarse en todo momento un nivel de preparación civil y militar para responder adecuadamente a las crisis, con capacidades de reacción rápida y de gradación determinada a los niveles de la crisis. Debe estar incluida la capacidad de disuasión y la determinación para utilizarla en caso necesario.

- **Mediación**: reducción de las tensiones entre partes en conflicto latente, mediante el establecimiento de contactos indirectos, reduciendo las posibilidades de estallido del conflicto.

- **Arbitraje**: idealmente es la aceptación de la decisión de una institución tercera sobre una controversia entre las partes. Más a menudo se materializa en la capacidad de imposición sobre las partes de medidas que faciliten la distensión y resuelvan la crisis.

- **Dirección**: capacidad de los directores de la gestión de crisis para conducir la situación hasta una solución aceptable por las partes en conflicto.

- **Intervención**: si la gestión de la crisis falla y se desencadena el conflicto, se debe estar en condiciones de controlar la respuesta, impedir la escalada de las hostilidades y persuadir a las partes (en especial, en caso de agresión, al atacante) de que pongan fin a la utilización de la violencia.

- **Resolución y pacificación**: cuando se haya conseguido el fin de las hostilidades (o el conflicto esté bajo control), desescalar la crisis con el objetivo de pacificar el escenario y sentar las bases para una convivencia pacífica y cooperativa.

Procesos de gestión de crisis

Durante el proceso de gestión de crisis destacan tres elementos determinantes: los agentes gestores, los medios y las actuaciones. Hay un cuarto elemento omnipresente, el transcurso del tiempo, que como consecuencia de la necesidad de actuación, la variedad de opciones y las presiones internas y externas siempre resulta muy limitado, lo que en consecuencia produce una tensión considerable sobre las tres categorías iniciales; el manejo del tiempo es un factor decisivo en la gestión y en triunfo de la estrategia está directamente unido al *tempo* de decisión y ejecución. A la sorpresa en el momento de la crisis y a la incertidumbre que provoca hay que sumar una serie de considerandos que usualmente aparecen en todo el proceso e inciden en los elementos anteriores:

- Las crisis son contempladas como una ventana de oportunidad –tanto

por las partes en conflicto como por terceros-, por lo que a la inestabilidad intrínseca hay que añadir las aspiraciones de los implicados.

- A esta presión exterior se le suma la interna, alimentada por partidos políticos, sindicatos, instituciones, ONG´s, medios de comunicación y por la opinión pública.

- La capacidad de movilización de recursos humanos o materiales nunca se percibe como ideal, lo que crea tensiones en las exigencias; obstáculos no menos frustrantes son las dificultades burocráticas, las diferencias culturales y los problemas de comunicación con las partes.

- Por último, podría parecer innecesario recordar que ninguna crisis es sencilla, pero de forma aun más trascendente las de carácter político internacional; los clásicos aseguraban que la guerra sacaba lo mejor y lo peor que el hombre lleva dentro; tal vez los conflictos abiertos actuales –sean o no guerras declaradas - no ayuden a sacar lo mejor, pero sin duda manifiestan la parte más negra de la naturaleza humana. Todos estos considerandos tendrán una repercusión en el equipo que gestiona la crisis, produciendo fatiga, tensiones, discrepancias e incluso un implícito sentimiento de incomprensión e ingratitud. Entonces será el momento de recordar que entre los escasos lujos que puede permitirse un equipo de gestión de crisis no está precisamente el del desaliento; abandonar no es una opción válida.

Todos estos considerandos deben ser tenidos en cuenta en la formación del equipo de gestión de crisis. Los agentes que los integran están vinculados a los Estados, los grandes instrumentos de intervención, pero también tienen una participación activa entidades –organizaciones, empresas- e individuos que intervienen tanto en el periodo de análisis y planeamiento como en el de ejecución de la estrategia acordada. La gestión de crisis exige las máximas cualidades de los agentes decisionales y ejecutores, por lo que su elección debe estar presidida por su formación específica, pero también por una serie de cualidades y aptitudes que garanticen el éxito de la tarea.

El procedimiento de la gestión de crisis debe ser dirigido por los principios de coherencia, coordinación, cooperación y

complementariedad. Las dos fases fundamentales en las que se divide son las de control y manejo.

- El control es el procedimiento táctico que determina una estrategia; es por tanto un conjunto de actividades preventivas cuyo objetivo es monitorizar los elementos susceptibles de provocar una crisis, realizar una evaluación de riesgos, examinar las posibilidades y establecer una estrategia.

- El manejo es fundamentalmente la aplicación de la estrategia elaborada; se concreta en la proyección dinámica y conducción de las capacidades y recursos puestos a disposición del equipo de gestión.

El control y manejo de una crisis son dos procesos distintos, con estructuras y técnicas de trabajo distintas; sin embargo conforman un conjunto necesariamente coherente y de hecho pueden dividirse en una serie de procesos encadenados y consecuentes:

- **Alerta**: es la fase con más margen temporal, lo que permite una planificación de parámetros que, mantenidos en constante monitorización, muestren la aparición de indicios de una posible crisis.

- **Análisis**: una vez activaba una alerta, deben ser examinados con más detenimiento las fuentes de información, recabar información que corrobore los indicios y comenzar a trabajar sobre todos ellos, transformando la información en inteligencia; ésta no solo debe valorar la gravedad de la amenaza sino sugerir las principales opciones estratégicas.

- **Toma de decisiones**: el ciclo de toma de decisiones es complejo, incorporando de forma consecuentes los anteriores y dándole un sentido definitivo. Una vez obtenida la información, evaluados el contexto en el que se incluye la crisis, los objetivos que pretenden conseguirse y los medios que pueden ser empleados, e identificadas las opciones estratégicas, se alcanza la fase crítica de la toma de decisión. Aquella estrategia que se encuentre más adecuada a los principios y objetivos que se persiguen y alcanzable con los medios disponibles es la seleccionada. La decisión -recuérdese, éste es el significado original crisis- suele tener carácter irrevocable, tan solo

modificable por el cambio radical y profundo de los componentes de la crisis. La decisión es acción, pues suponen la movilización instantánea de los recursos humanos y materiales y la puesta en ejecución de las múltiples actuaciones contenidas en la estrategia.

- **Ejecución**: es la aplicación de todo el conjunto de actuaciones previstas en la estrategia decidida, conducentes a la resolución de la crisis.

- **Retorno**: una vez alcanzados los objetivos deseados y resuelta la crisis, se debe desactivar el dispositivo desplegado. Esta fase debe llevarse a cabo con las suficientes garantías para impedir la reproducción de las causas que motivaron la crisis.

El paso de una fase a otra no está tanto motivado por los acontecimientos como por la voluntad de los gestores y su capacidad de suministrar inteligencia para la toma de decisiones y de movilización de recursos. Aunque la urgencia en la decisión recorta extraordinariamente las posibilidades y las implicaciones de la estrategia multiplica las responsabilidades, la templanza, el razonamiento equilibrado y en última instancia el valor ético y moral deben erradicar la tentación del voluntarismo y la precipitación. Por todo ello, una vez más, aconseja la formación de equipos gestores de las más altas cualidades y capacidades.

RECURSOS PARA LA INVESTIGACIÓN EN GESTIÓN DE CRISIS

Como se pone de manifiesto en la introducción de esta publicación, no existen en el mercado editorial español una bibliografía abundante sobre los aspectos teóricos y conceptuales de la gestión de crisis. Afortunadamente, recursos para la investigación sobre el tema pueden encontrarse de forma abundante, tanto publicado –en especial en el mercado anglosajón- como virtualizado en la red.

Se ha tratado de hacer una muy breve presentación de los caminos más sencillos y rápidos que pueden ser utilizados para introducirse en el estudio e investigación sobre gestión de crisis. Para ello se han seleccionado una serie de recursos bibliográficos y documentales e información sobre centros de análisis, formación y liderazgo en gestión de crisis.

Las webs gubernamentales y de instituciones internacionales incluyen una amplia cobertura sobre el tema, si bien presentan principalmente descripciones de misiones, pero sin analizar el modelo desarrollado y mucho menos los órganos de gestión y su metodología de trabajo. Ejemplo de excepción, puede consultarse el trabajo más profundo sobre el sistema de gestión de crisis de la UE, el editado por Agnieszka Nowak: *Civilian crisis management: the EU way*; Chaillot Paper nº 90 — June 2006. Puede descargarse desde:
http://www.iss-eu.org/chaillot/chai90.pdf.

Un estudio general, con las experiencias más interesantes aportadas por las últimas misiones, puede encontrarse en la obra de Marc Houben: *International Crisis Management: The Approach Of European States (Governance and Change in the Global Era)*; Taylor & Francis; 2004.

En cuanto a centros especializados en el análisis y gestión de crisis, además de los institucionales –que por obvias razones sueñen ser bastante opacos en su composición y metodología de trabajo-, destacan un grupo del que aquí se han seleccionado los más interesantes, con amplio y sencillo acceso a través de sus webs:

- Crisis Group: organización no gubernamental de carácter independiente y sin ánimo de lucro con aproximadamente 120 empleados en cinco continentes; combina el trabajo de expertos regionales sobre el terreno con labores de sensibilización al más alto nivel (*lobbing*). Su objetivo es prevenir y ayudar a resolver los conflictos sangrientos. http://www.crisisgroup.org. Publica *CrisisWatch*, que se puede recibir mensualmente de forma gratuita por correo electrónico previa suscripción. Su trabajo es fundamental para el seguimiento de crisis y conflictos.

- BASIC (British American Security Information Council): es una organización independiente de investigación sobre las políticas públicas, promoviendo el incremento de medidas de confianza, el desarme y el debate multidimensional de ls políticas de seguridad, la estrategia militar y la proliferación nuclear. http://www.basicint.org/index.htm. Tiene una sección específica sobre gestión de crisis: conflict prevention and crisis management: http://www.basicint.org/europe/confprev/main.htm.

- The Crisis Management Initiative (CMI): organización no gubernamental que trabaja para promover el debate sobre seguridad sostenible y seguridad humana. http://www.cmi.fi/. Esta ONG ha puesto en marcha el programa *Information Technology and Crisis Management* (ITCM), que pretende conformar una comunidad internacional -con participación de responsables políticos, organizacions no gubernamentales e iniciativa privada-, para responder de forma rápida y efectiva a emergencias humanitarias y situaciones e crisis: Conflict Prevention and Crisis Response Programme; http://www.itcm.org/. Puede conseguirse las actas del Seminario sobre "Crisis Management and Information Technology" celebrado en Helsinki, 29 September – 1 October 2002, por Crisis Management Initiative; en http://www.itcm.org/pdf/ITCM_seminar_report.pdf ; especialmente importante el capítulo 5, "The Institutional Perspective: ICT as a tool in crisis management and information management", sobre perspectivas regionales y nacionales sobre gestión de crisis.

- Conflict Resolution Information Source: CRInfo es una amplísima y muy útil base de datos -asegura tener más de 25000 registros- sobre páginas institucionales, materiales audiovisuales, libros y artículos académicos y de prensa centrados en todo lo relativo a conflictos, gestión de crisis y negociación. http://www.crinfo.org/index.jsp .

La gestión de crisis ha tenido en los últimos años un creciente proceso de profesionalizada; además de compañías especializadas es ámbitos estrictamente económicos y empresariales –cuyo ámbito de trabajo no ha sido contemplado aquí, pero cuyas metodologías tienen múltiples puntos de contacto con las aquí expuestas-, existen muchas empresas que centran sus actividades en ámbitos hasta hace poco restringidos a instituciones gubernamentales. Un ejemplo paradigmático de compañía privada dedicada a gestión de crisis es la estadounidense ITA, especializada en la consultoría del manejo de crisis y el suministro de servicios y productos contraterroristas: http://www.itapages.com/default.htm. Desarrolla el *International Crisis Management and Consequence Management*, para agencias del gobierno estadounidense, embajadas y compañías públicas y privadas que operan en escenarios de conflicto.

Conceptos y fases fundamentales en la construcción de la paz

Manuel Montobbio de Balanzó
Embajador de España

LA PAZ: VISIONES CLÁSICAS Y NUEVOS PARADIGMAS

En las visiones clásicas, paz significa fundamentalmente ausencia de guerra, de utilización de la violencia directa para la canalización y resolución de los conflictos. Paz negativa fundamentalmente aplicable a las relaciones entre Estados, entendida como evitación de la guerra, de la utilización de la capacidad militar del Estado, en un orden internacional basado en el equilibrio – o en el imperio -, que presupone el "si quieres la paz prepárate para la guerra", expresión extrema del mismo el equilibrio del terror de la destrucción mutua asegurada de la bipolaridad de la Guerra Fría. La paz es así una cuestión fundamentalmente militar, y el paradigma de los conflictos responde al conflicto entre Estados, los conflictos internos relevantes sólo en la medida en que afecten a la estabilidad y seguridad internacional.

Recuerdo que, de niño, un chino me dijo que, mientras en Europa pagamos al médico cuando nos ponemos enfermos, para que nos sane; en China se le paga habitualmente, durante toda la vida, para estar sano, salvo cuando se deja de estarlo, pues la enfermedad significa que el médico no ha hecho bien su trabajo, y su deber es devolvernos la salud y

el nuestro volverle a pagar por ello. Nunca he comprobado después, en mis viajes a China o en mis conversaciones con chinos, la veracidad de tal afirmación. Séalo o no, se me viene en cualquier caso a la mente al pensar y aprehender la paz. Pues la construcción de la paz, el paso del concepto de paz negativa al de paz positiva, supone un cambio de paradigma, de enfoque, de actitud.

Pero también la asunción de la realidad y sus transformaciones. La realidad, en primer lugar, de las que Mary Kaldor (2001) ha venido a denominar las "nuevas guerras", aquellas que no provienen de la defensa o proyección exterior de los intereses de los Estados hasta el extremo del recurso a la violencia organizada para su consecución, sino de su ausencia o derrumbamiento, de la erosión de su monopolio de la violencia legítima. Cuyos objetivos no son ya la expansión geográfica, la satisfacción de los intereses económicos o la imposición de los modelos ideológicos, sino la política de las identidades con su excluyente lógica de juego de suma cero. En que la población civil deja de ser víctima principal de los "efectos colaterales" de los enfrentamientos entre ejércitos, sufridora principal incluso de los daños de la guerra, para convertirse en objetivo principal de los actores armados. Objetivo su miedo, su humillación, su expulsión, la exclusión del diferente en exaltación de la diferencia donde hubo tolerancia y elementos compartidos. En las que se desarrolla una nueva economía de guerra globalizada que acoge fenómenos como el crimen organizado o el narcotráfico.

"Nuevas guerras" cuya expresión paradigmática hemos vivido en los años noventa –en los Balcanes, en los Grandes Lagos–, escenario de crímenes contra la humanidad en el debe de la conciencia colectiva que ha llevado a la afirmación del derecho de ingerencia humanitaria bajo ciertos principios y en determinadas circunstancias –del deber del Estado de proteger los derechos fundamentales, empezando por el derecho a la vida, de sus ciudadanos, y el de la comunidad internacional de intervenir en defensa de éstos cuando éste no puede o no quiere ejercer tal responsabilidad- cuya superación pasa no sólo por la recuperación por parte del Estado del monopolio de la violencia legítima, sino sobre todo de su legitimidad frente a los ciudadanos y de su capacidad de dar respuesta a sus demandas.

Gobernanza, legitimidad y seguridad se configuran así como

partes o elementos interrelacionados de un todo, al que responde el paradigma de la seguridad humana, entendida ésta, no ya como ausencia de amenaza de ataque militar al Estado, sino como aquella situación en que los derechos humanos y las necesidades básicas de los individuos en una sociedad están asegurados. Lo que conlleva profundas repercusiones en el cuándo y en el qué desde los que afrontar la seguridad: ésta no se limita ya a la reacción ante las crisis, a un tiempo limitado, sino a la atención a los derechos y necesidades en que se sustenta la seguridad humana durante todo el tiempo; ni a la respuesta a los ataques militares por medios fundamentalmente militares, sino a la dedicación de todas las políticas públicas relevantes, empezando por las económicas y la vigencia del Estado de Derecho, a la realización de la seguridad humana. Un concepto de seguridad para el que el ser humano se erige en definitivo protagonista frente al Estado.

Si la guerra es la expresión extrema del conflicto entre sociedades o grupos de seres humanos por el recurso para su resolución a la violencia organizada, el conflicto, sin embargo, no se limita al que pueda darse entre sociedades o grupos, sino que puede contemplar, como nos señala Galtung (2003), además de las sociedades, a la naturaleza, la persona, el mundo, la cultura o el tiempo. Y puede estar tanto fuera, en la disputa con el otro u el otro, el juego de suma cero por la consecución de un mismo objetivo; como dentro de uno mismo, en el dilema, la disyuntiva entre la persecución de uno u otro fin.

Y si el conflicto puede plantearse y se plantea en diferentes espacios, la paz puede plantearse y se plantea también no sólo respecto a las relaciones entre Estados y sociedades, sino igualmente respecto a la naturaleza, las relaciones interpersonales, el mundo y su viabilidad, la cultura y el tiempo. Así, la sostenibilidad del desarrollo y el respeto al medio ambiente, la solidaridad entre nuestro tiempo y el de nuestros nietos, las visiones de la paz y el conflicto que subyacen a nuestras cosmovisiones y códigos culturales – la propia visión del conflicto y del tiempo, como nos muestra el contraste entre la visión cristiana del conflicto individualizado en tiempo finito y la budista de conflicto colectivizado en tiempo infinito - se convierten en ámbitos o espacios para la construcción de la paz. Hacia fuera y hacia dentro, pues si, como señalaba Foucault, "la cárcel está en uno mismo", también lo está la paz.

¿Significa la paz ausencia de conflicto? No siempre. El conflicto

existe, está ahí, a menudo es inevitable y la única opción es manejarlo, transformarlo. Paz, construcción de la paz, es entonces transformación no violenta del conflicto, dotándole de una nueva estructura aceptable y sostenible para todos los actores, sea por su profundización o ensanchamiento (ampliación del número de temas o actores), la retirada, el acuerdo o la trascendencia de aquello que era objeto del conflicto; sea autónoma, dialogada o impuesta.

Paz como ausencia de violencia, de recurso a la violencia, que nos lleva a preguntarnos por la naturaleza de ésta, a distinguir entre violencia directa, estructural y cultural. Violencia directa reflejada en la acción militar, en el recurso físico a la violencia organizada para la resolución del conflicto; frente a la que paz significa ausencia de conflicto armado. Violencia estructural, ejercida por las estructuras políticas y socioeconómicas que determinan el dominio de unos actores sobre otros, la resolución de los conflictos por la imposición permitida por las reglas de juego político o socioeconómico, el autoritarismo o estructuras socioeconómicas injustas; frente a la que paz significa democracia y desarrollo. Violencia cultural, presente en las cosmovisiones que encierran las culturas, en las visiones del mundo, de nosotros y del otro y del supuesto orden natural de las cosas y la vida, en los orientalismos y occidentalismos; frente a la que paz significa salir de éste, huir de las cárceles que se encuentran en nosotros mismos, en el subconsciente colectivo que nos empuja a la resolución del conflicto por la violencia, la superación del nosotros frente a los otros y la asunción del nosotros que somos todos, de las civilizaciones que chocan o pueden chocar, de nuestras universalidades, orientalismos y occidentalismos, la civilización de las civilizaciones en una visión compartida de paz, de transformación creativa, positiva y no violenta de los conflictos para la supervivencia y la vivencia, la navegación de la nave espacial Tierra destino futuro.

Paz negativa, ausencia de expresión violenta del conflicto, frente a la que los teóricos de la investigación para la paz contraponen la paz positiva, superación de las raíces del mismo, de alguna manera identificada con democracia, desarrollo y cultura de paz y de supervivencia global: la paz se configura así en la idea o lugar donde convergen la democracia, el desarrollo y la cultura; donde el ser humano es ese kantiano ser que se trasciende a sí mismo.

Paz no sólo entre las sociedades, sino en todos y entre todos los

espacios – ser humano, naturaleza, sociedad, mundo, cultura, tiempo -. Pues si el conflicto puede estar en y entre todos ellos, también puede y debe en y entre todos ellos construirse la paz.

Paz en el tiempo. Desde un concepto de paz negativa, construcción de la paz significa la resolución de un conflicto armado por la vía de la negociación y posterior ejecución de acuerdos de paz, proceso de paz en el que, en la terminología consagrada desde que Naciones Unidas publicara *Una agenda de paz* (Boutros Ghali, 1993), se distinguen las fases de imposición, negociación, mantenimiento y consolidación de la paz (*peace enforcement, peace making, peace keeping, peace building*). Desde la perspectiva de la medicina china o de la paz positiva, la paz no se plantea como el proceso de curación de una enfermedad, sino de mantenimiento de la salud en el tiempo, todo el tiempo. Pensamiento, paradigma, actitud conducente a la acción en todo momento, en toda fase: prevención de crisis, gestión de crisis, gestión del conflicto y establecimiento de la paz, imposición de la paz, mantenimiento de la paz, consolidación y construcción de la paz después del conflicto. La diplomacia de paz contempla la paz como objetivo principal de un actor internacional en todo momento y en todo lugar, desde todas sus políticas e instrumentos con proyección exterior susceptibles de contribuir – o dejar de contribuir – a la misma, lo que plantea el reto de la coherencia de políticas en y para la construcción de la paz[1].

Paz como proceso. Hay proceso de paz, para llegar a la paz; pero la paz no es algo estático, blanco o negro: la paz es, como señala Galtung, un proceso.

Tiempo de paz. Señala William L. Ury en *Alcanzar la paz* (2005) que en el primer noventa y nueve por ciento de la historia humana, el anterior al establecimiento de sociedades sedentarias basadas en la agricultura, el ser humano fue un *homo negociador*, que vivía en grupos humanos que basaban su supervivencia en la cooperación con otros

---

[1] MONTOBBIO, M. "Coherencia de políticas y construcción de la paz", en ALONSO, JOSÉ ANTONIO Y FITZGERALD, VALPY (eds.) *Financiación del desarrollo y coherencia en las políticas de los donantes*, Madrid, Los Libros de la Catarata, 2003.

grupos humanos para el reparto te una torta que se podía agrandar o no tenía fin en un espacio sin límites. Y si la dedicación a la agricultura determinó la aparición de sociedades sedentarias, agrupadas en ciudades, con estructuras jerárquicas y ejércitos para la defensa, conquista y dominación de los hombres por los hombres en una dinámica global de juego de suma cero, con una lógica de poder que lleva a la lógica de la guerra, que ha conocido su expresión más letal en el siglo XX.

"En todas las sociedades humanas había habido una mezcla de relaciones horizontales y verticales, pero el principio organizador principal era horizontal. Los seres humanos se habían organizado en redes. En adelante, el principal principio organizador de las relaciones humanas pasó a ser vertical. El status *y el poder (ya no los vínculos comunes de parentesco e intereses) pasaron a determinar las relaciones básicas entre los hombres. Las redes de negociación pasaron a convertirse en pirámides de poder. Sería difícil imaginar una revolución más completa de las relaciones humanas.*

Esta revolución no podía dejar de transformar también los patrones de la resolución de conflictos. La clara jerarquía de la pirámide pasó a ser el mecanismo para resolver conflictos, con una función análoga a la del "orden del picotazo" entre las aves. Los individuos de status *inferior cedían ante los de* status *superior. Este fue un modo ingenioso, aunque basado en la desigualdad, de enfrentar los desafíos que la raza humana encontraba por primera vez. Mientras que en las sociedades nómadas más simples el sistema para resolver conflictos había sido la negociación comunal bajo el fantasma de la opción de irse, en adelante el sistema fue la dominación bajo el sistema del uso de la fuerza"* (Ury, 2005: 88).

"La humanidad está en medio de una transformación social, económica y política de tan largo alcance como la revolución agrícola de hace diez mil años. Así como esa revolución cambió por completo el modo en que los seres humanos vivíamos y nos relacionábamos, también sucede ahora con la Revolución del Conocimiento…. Esas tres épocas (el Renacimiento, la Revolución Industrial y la Edad de la Información) no son más que fases de un mismo proceso en curso que podríamos denominar la 'Revolución del conocimiento'" (Ury, 2005: 101).

Si fuimos, podemos ser. Si la revolución agraria nos cambió en su día, ¿puede implicar la de conocimiento el inicio de una nueva era, del tiempo de paz? La sociedad red, el carácter ampliable y movible del conocimiento como activo fundamental de las personas y las sociedades,

la lógica de la negociación y la cooperación, la horizontalidad y multiplicidad de las relaciones, la conformación de las guerras y los conflictos como conflicto en que todos pierden y el de la cooperación como juego de suma positiva en que todos pueden ganar… constituyen entre otros, signos de una nueva era, de un potencial cambio de paradigma, de un tiempo que puede llegar a ser tiempo de paz.

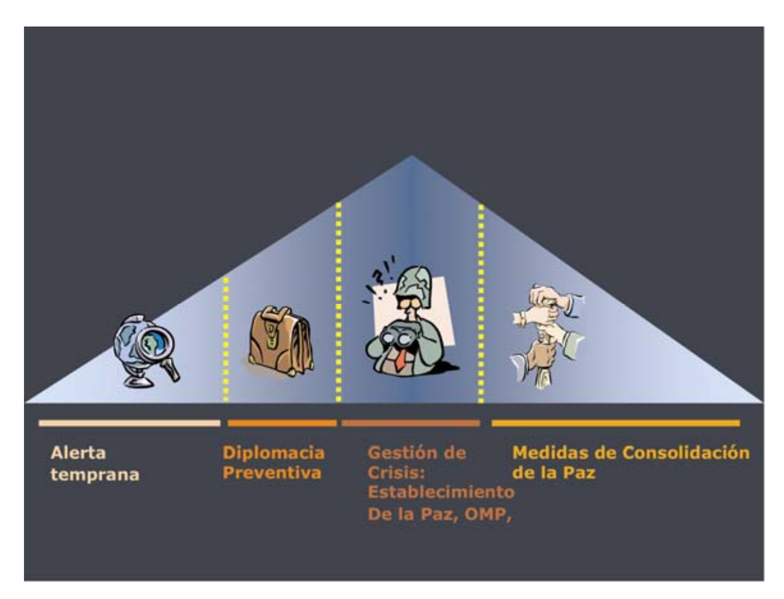
Tiempo de paz: cultura de paz. Ideas de y para la paz. Tiempo de pensamiento para la acción, de acción para la paz.

LA PAZ COMO PROCESO Y SUS FASES. LOS PROCESOS DE PAZ Y SU EVOLUCIÓN

La construcción de la paz constituye uno de los objetivos esenciales de las Naciones Unidas. El término de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, no se encuentra recogido en la Carta de las Naciones Unidas. El que fuera secretario general Dag Hammarskjorld (1953-1961) se refería a este como perteneciente al "capitulo seis y medio" de la Carta, emplazándolas de este modo entre los métodos tradicionales de arreglo pacifico de controversias, como la mediación (capítulo VI) y una acción más coercitiva, como el embargo y la intervención militar (capítulo VII). En la actualidad, se establecen diferentes fases dentro de las operaciones de la paz:

- **Alerta temprana, Diplomacia preventiva** (*conflict prevention*). Su objetivo es evitar que afloren controversias entre las partes o que el desacuerdo evolucione hacia un conflicto militar.
- **Crisis management o gestión de las crisis: medidas de establecimiento de la paz** (*peacemaking*). Están destinadas a conseguir un acuerdo negociado de las partes en conflicto mediante el uso de los procedimientos recogidos en el capítulo VI de la Carta de las Naciones Unidas.
- **Operaciones de mantenimiento de la paz** (*peacekeeping/PK*). Exigen la presencia de personal militar o civil de las Naciones Unidas con el consentimiento de las partes enfrentadas para vigilar la aplicación de los acuerdos sobre el control del conflicto (alto el fuego, separación de fuerzas), su resolución o garantizar la distribución de ayuda humanitaria.

- **Medidas de imposición de la paz** (*peace enforcement/PE*). Son el último recurso. Se utilizan cuando fracasan todas las posibilidades ya descritas. Las acciones se llevan a cabo bajo el amparo del capítulo VII de la Carta e incluyen el uso de la fuerza armada para mantener o restaurar la paz en situaciones en las cuales el Consejo de Seguridad determine la existencia de una amenaza para la paz, violación de la paz o acto de agresión.
- **Medidas de consolidación de la paz** (*peace building*). El inicio de su aplicación coincide con el fin del conflicto. Su finalidad es fortalecer la paz e impulsar el entendimiento entre los antiguos adversarios para evitar la reanudación de las hostilidades. Entre estas medidas se encuentra la celebración y supervisión de procesos electorales, la reconstrucción de infraestructuras e instituciones y la reactivación económica.
- Por otra parte está la **Ayuda humanitaria** (*humanitarian operation*). No como una fase en sí sino como una tarea a desempeñar compatible con todas las medidas anteriores. Fuerzas militares garantizan y protegen el reparto de ayuda humanitaria dirigido por agencias especializadas de las Naciones Unidas o por organizaciones civiles.



Cuadro de la OSCE. Curso de Orientación Profesional en OOII, MAEC, 2004 y 2005

Un proceso de paz supone la traslación de un grupo significativo

de los actores de un conflicto a una mesa de negociación, en la que estén presentes todos o algunos de los actores del conflicto, y cuyo fruto sea un acuerdo de paz que más tarde será el objeto de observación y verificación por la sociedad internacional y el entorno sería el resto de la sociedad nacional e internacional no presente en la mesa.

Con el fin de la Guerra Fría se produce una nueva coyuntura en la que el sistema internacional encara el reto de que paz deje de significar fundamentalmente la ausencia del estallido de la tensión Este-Oeste en confrontación armada, al tiempo que afronta tanto la resolución de conflictos en el mundo en desarrollo escenario de dicha tensión, como la emergencia de otros que habían permanecido "congelados" durante la Guerra Fría. Coyunturas en que el Sistema de Naciones Unidas puede ensayar nuevos márgenes de acción para el cumplimiento de su mandato, acometiendo mediaciones exitosas que culminen en Acuerdos y Operaciones de Mantenimiento de la Paz en terrenos y ámbitos hasta entonces no pisados.

Ante estas crisis, las Naciones Unidas han tenido que modificar y aumentar el tipo de instrumentos de que disponían para poder hacer hincapié en la prevención de los conflictos, adaptar constantemente las operaciones de mantenimiento de la paz a las nuevas situaciones. Estas suponen también el aumento de la participación de las organizaciones regionales (OSCE, OTAN, UE, OEA y OUA) y el fortalecimiento de la fase de consolidación de la paz después de los conflictos.

Para hacer frente a los conflictos internos, de carácter civil, el Consejo de Seguridad ha autorizado operaciones de mantenimiento de la paz innovadoras y complejas. En El Salvador y en Guatemala, en Camboya y en Mozambique, las Naciones Unidas desempeñaron una función importante para poner fin a los conflictos y promover la reconciliación. Varias de las misiones más exitosas de las Naciones Unidas tienen lugar a principios de los 90 en Centroamérica. En 1989 se estableció el Grupo de Observadores de las Naciones Unidas en Centroamérica (ONUCA) que se desplegó en Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua. Igualmente, se despliega Operación de las Naciones Unidas para la Verificación Electoral en Nicaragua (ONUVEN) en Nicaragua para verificar el proceso electoral de 1990, estas supusieron las primeras elecciones supervisadas por las Naciones Unidas en un país independiente. Para verificar el primer acuerdo importante,

logrado en 1990, el Consejo de Seguridad estableció la Misión de las Naciones Unidas en El Salvador (ONUSAL). Las negociaciones auspiciadas por el secretario general y su Enviado Personal culminaron en los acuerdos de paz de Chapultepec de 16 de enero de 1992. El mandato de ONUSAL suponía la verificación e impulso de la ejecución de los Acuerdos de Paz en su totalidad. La misión finalizó en 1995. Por otra parte, las Naciones Unidas se involucran en Guatemala como observador a partir de 1991 a petición del gobierno y de la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG). En enero de 1994, las partes concertaron un acuerdo marco gracias a la labor de moderación y negociación de la ONU. En marzo de 1994 se concertó otro acuerdo en materia de derechos humanos en virtud del cual se estableció la Misión de las Naciones Unidas para la Verificación en Guatemala (MINUGUA). Las conversaciones moderadas por la ONU a partir del acuerdo marco desembocaron en otros acuerdos sobre cuestiones políticas, sociales y específicas de derechos indígenas. En 1996 cesaron las hostilidades y finalmente las partes firmaron los Acuerdos de Paz Firme y Duradera por lo que se puso fin al último y más largo conflicto en Centroamérica. La región alcanzó la paz por primera vez en 36 años. En 1997, un grupo de observadores militares de la MINUGUA supervisó la desmovilización de las fuerzas de la URNG. La MINUGUA ha permanecido en el país para verificar el cumplimiento de estos acuerdos hasta diciembre de 2004, los organismos de las Naciones Unidas siguen ocupándose en toda la región de las raíces sociales y económicas de los conflictos.

En 1992 el Gobierno de Mozambique y la Resistencia Nacional de Mozambique (RENAMO) firmaron un acuerdo para poner fin a la larga y debilitante guerra civil. Como parte del acuerdo, la Operación de las Naciones Unidas en Mozambique, desplegada en 1993, logró supervisar la cesación del fuego, la desmovilización de las fuerzas y las primeras elecciones multipartidistas del país, que se celebraron en 1994.

El caso de Angola supone un ejemplo claro de la evolución de las misiones de paz, de las operaciones de mantenimiento de la paz de primera, segunda y tercera generación (ver siguiente epígrafe: Qué es una Misión). En Angola el Gobierno y la oposición, la Unión Nacional para Independencia Total de Angola (UNITA), han estado enzarzados en una guerra civil intermitente pero devastadora desde que el país alcanzó la independencia en 1975. El Consejo de Seguridad ha establecido cuatro

misiones sucesivas: Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Angola (UNAVEM) I, II y II y Misión de Observadores de las Naciones Unidas en Angola (MONUA). La primera en 1989 supervisó el retiro de tropas. La segunda en 1991 para supervisar la cesación del fuego, verificar la desmovilización de los combatientes y observar las elecciones de 1992. Se firmó el Acuerdo de Paz de Lusaka de 1994, que abrió el camino a una paz frágil. Para respaldar el acuerdo y ayudar a las partes a lograr la paz y la reconciliación, se estableció en 1995 una tercera misión. En 1997 se estableció la cuarta Misión de Observadores de las Naciones Unidas en Angola (MONUA) para consolidar la paz y prestar asistencia en la transición. El conflicto volvió a estallar a finales de 1998, se reforzaron las sanciones contra la UNITA. En 1999 se decidió no ampliar el mandato de MONUA y en octubre de 1999 se estableció la Oficina de las Naciones Unidas en Angola (UNOA), esta oficina y otros organismos de las NU han continuado trabajando para hacer frente a la grave crisis humanitaria y de desarrollo del país.

Otros conflictos, muchos de ellos caracterizados por la violencia étnica, como los de Somalia, Rwanda y la ex Yugoslavia, plantearon nuevos desafíos para el desempeño de la función de establecimiento de la paz de las Naciones Unidas. Debido a los problemas que surgieron en esos conflictos, de 1995 a 1997 el Consejo de Seguridad no puso en marcha ninguna operación.

Con todo, la esencial función de las Naciones Unidas, el propósito de mantener la paz y la seguridad internacionales, se reafirmó de forma bien patente. Para tener más información sobre la ONU y las tareas de paz y seguridad puede consultar su página web en http://www.un.org/peace

En 1998-1999, el Consejo de Seguridad decidió establecer cinco misiones nuevas para hacer frente a las persistentes crisis de la República Democrática del Congo, la República Centroafricana, Timor Oriental, Kosovo y Sierra Leona. En 2000 se creó una sexta misión para proporcionar apoyo al proceso de paz entre Etiopía y Eritrea.

Consolidación de la paz

La experiencia de los años recientes ha hecho que las Naciones Unidas se concentren más que nunca en la consolidación de la paz, es

decir, en las medidas de apoyo a las estructuras que habrán de fortalecer y consolidar la paz, identificada como democracia y Estado de derecho, respeto a los derechos humanos y desarrollo humano.

La experiencia demuestra que mantener la paz, en el sentido de resolver la expresión militar del conflicto no es suficiente para establecer una paz segura y duradera. Tal seguridad sólo puede lograrse ayudando a los países a fomentar el desarrollo económico, la justicia social, la protección de los derechos humanos, la buena gestión pública y el proceso democrático.

La validez como método para salvaguardar o imponer la paz demostrado por la misiones de la ONU en los últimos años ha motivado que otras organizaciones de seguridad regionales utilicen este tipo de operaciones. En su búsqueda de la paz, las Naciones Unidas cooperan cada vez más con las organizaciones regionales como estaba previsto en el Capítulo VIII de la Carta y las propias Naciones Unidas, desbordadas en ocasiones, han respaldado e impulsado estas misiones regionales de paz.

LAS MISIONES DE PAZ

La creación y establecimiento de una misión de paz responde al objetivo de conseguir la paz en una determinada zona geográfica. Establecer una misión de paz es una respuesta dinámica a una confrontación y/o una situación de guerra basada en la cooperación, tanto de las partes en conflicto como de la comunidad internacional. Mediante el establecimiento de una misión se pretende ejecutar y verificar los acuerdos conseguidos, contener el conflicto, evitar que se produzca una escalada de la violencia y conseguir una solución consensuada. Así, las misiones de paz son unas estructuras creadas por la comunidad internacional para la ejecución de los acuerdos de paz y han sufrido un proceso de evolución histórico que ha derivado en una terminología que ha evolucionado de Operaciones de Mantenimiento de la Paz a ser conocidas como Misiones de Paz, entre las que se distingue las misiones de paz de primera, segunda y tercera generación, dependiendo de las tareas, mandatos y responsabilidades que se desempeñan.

Las Operaciones de Mantenimiento de la Paz nacen en el seno de las Naciones Unidas. Cada misión de paz se debe diseñar desde el inicio para resolver los requisitos de una situación específica y nueva y la dotación de los ejércitos necesarios especialmente en cada caso, tanto militares, como policías, como civiles. El Consejo de Seguridad es convocado para la creación de una nueva misión y debemos entender que los componentes de la misma deben asignarse partiendo de cero.

El Consejo de Seguridad autoriza el despliegue de una misión de paz y determina su mandato. Tales decisiones requieren por lo menos nueve votos a favor y están sujetas al veto por el voto negativo de cualesquiera de los miembros permanentes del Consejo, que son cinco (China, Francia, la Federación Rusa, el Reino Unido y los Estados Unidos). El secretario general hace recomendaciones sobre el modo en que la misión debe ser iniciada y llevada a cabo, e informa sobre su progreso, mientras que el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz (DOMP) es responsable de la dirección ejecutiva, de la dirección y del apoyo logístico para las operaciones de paz de las Naciones Unidas en todo el mundo.

El secretario general, una vez ha sido aprobada una resolución del Consejo de Seguridad en la que se establece una misión, pide a los Estados miembros que contribuyan con tropas, policía civil u otro personal y designa a un representante especial y jefe de la misión y al comandante de la fuerza que son los que van a representarle a él en el terreno y van a ser las autoridades máximas y los encargados de ejecutar el mandato de la resolución. Los suministros, el equipo, el transporte y la ayuda logística deben provenir también de Estados miembros o de contratistas privados. El personal de ayuda civil incluye al personal asignado dentro del sistema de la ONU, el enviado por los Estados miembros y los individuos reclutados internacionalmente o localmente para realizar labores específicas.

El plazo requerido para desplegar una misión varía, y depende sobre todo de la voluntad de los Estados miembros para contribuir con tropas a una operación determinada. Los Estados miembros aportan libremente los efectivos y los recursos financieros que dependen en buena medida de que los pagos a presupuesto extraordinario de Misiones de Paz estén al día por parte de los Estados miembros. De los recursos financieros y de la capacidad estratégica también depende el

tiempo necesario para el despliegue de una misión. En 1973, por ejemplo, elementos de la Segunda Fuerza de Emergencia de la ONU (FENU II) fueron desplegados en el Oriente Medio en el plazo de 24 horas. Sin embargo, para algunas misiones con mandatos altamente complejos o logísticas difíciles, o donde las fuerzas de mantenimiento de la paz hacen frente a riesgos significativos, puede llevar meses organizar y desplegar los elementos necesarios.

Durante este proceso existe un contacto intensivo entre los Estados miembros, la Secretaría y los elementos sobre el terreno. Los miembros del Consejo de Seguridad, principalmente los cinco miembros permanentes, y los países que contribuyen con personal desempeñan un papel particularmente importante.

Las misiones de paz han ido evolucionando en su contenido y funciones, distinguiéndose tres generaciones de las mismas.

Las llamadas misiones de paz de primera generación supusieron el despliegue de personal militar de un determinado número de países, bajo el mando de la ONU, para ayudar a controlar y resolver el conflicto armado entre dos partes hostiles, realizaban tareas de interposición entre las fuerzas, cesación del fuego o verificación de las treguas.

Desde el primer despliegue de observadores militares en la Organización de las Naciones Unidas para la Vigilancia de la Tregua en Palestina (ONUVT) en 1948, las fuerzas de mantenimiento de la paz de la ONU han evolucionado para encontrarse con las demandas específicas de conflictos muy diversos en un panorama político mundial en continuo cambio. El mantenimiento de la paz, en su forma tradicional, fue desarrollado durante los años de la Guerra Fría, bajo la sombra de la siempre presente amenaza de una guerra nuclear.

En años recientes, a partir de la caída del muro de Berlín y del fin de la confrontación Este-Oeste, en los 90, se han visto grandes cambios en el numero y naturaleza de los conflictos. El periodo posterior a la Guerra Fría se ha caracterizado por una proliferación de guerras civiles y otros conflictos armados en el interior de los Estados que amenazan la paz y seguridad internacionales y son la causa de un gran sufrimiento humano. El mantenimiento de la paz, inicialmente desarrollado como un medio de enfrentarse a los conflictos entre Estados, se ha aplicado cada vez con

más frecuencia a conflictos internos y guerras civiles. Los conflictos actuales tienen a menudo lugar entre múltiples facciones armadas con diferentes objetivos políticos y líneas de mando fraccionadas. En consecuencia, las misiones de paz denominadas de segunda generación apoyan el nuevo concepto de paz que implica una necesidad de reforzamiento del Estado, el sistema político y desarrollo, lo cual conlleva a realizar reformas institucionales y de derechos humanos, las misiones pueden dar apoyo electoral y hacer labores de observación en las elecciones, reforzar el entramado socioeconómico del país en conflicto y labores de reforma de las fuerzas armadas y la primacía del poder civil.

Las fuerzas de paz son a menudo encargadas de llevar a cabo o apoyar complejas funciones militares y civiles esenciales para mantener la paz y comenzar la reconstrucción y la institucionalización en sociedades devastadas por la guerra.

Las llamadas misiones de paz de tercera generación han supuesto el hecho de que las Naciones Unidas han asumido interinamente la administración en un Estado. Cuando se le ha pedido que intervenga después de un conflicto, la Organización ha asumido en ocasiones todos los poderes de gobierno mientras trabajaba con los dirigentes políticos y civiles locales para crear un gobierno capaz de sostenerse por sí sólo. Un caso inicial de esta actuación administradora fue el de Camboya en 1992-1993. Se estableció para garantizar la aplicación de los acuerdos sobre un arreglo político amplio del conflicto de Camboya, firmados en París el 23 de octubre de 1991. En virtud del acuerdo, el Consejo Nacional Supremo de Camboya (CNS) era "el único órgano legítimo y fuente de autoridad de Camboya, en el cual estarán depositadas la soberanía, la independencia y la unidad de Camboya". El CNS, que se componía de las cuatro Partes camboyanas, delegó en las Naciones Unidas "todas las facultades necesarias" para garantizar la aplicación de los acuerdos. El mandato que se le asignó a la Autoridad Provisional de las Naciones Unidas en Camboya (APRONUC) incluía aspectos relacionados con los derechos humanos, la organización y la celebración de elecciones generales libres y justas, los arreglos militares, la Administración civil, el mantenimiento del orden público, la repatriación y el reasentamiento de refugiados y personas desplazadas y la rehabilitación de la infraestructura fundamental de Camboya durante el proceso de transición. Antes de entrar en su fase operacional el 15 de marzo de 1992,

la APRONUC absorbió la Misión Avanzada de las Naciones Unidas en Camboya (UNAMIC), que se había establecido inmediatamente después de que se firmaran los acuerdos en octubre de 1991. El mandato de la APRONUC finalizó en septiembre de 1993 con la promulgación de la Constitución del Reino de Camboya y con la formación del nuevo gobierno.

Otra operación de mantenimiento de la paz con responsabilidades administrativas fue la Administración de Transición de las Naciones Unidas en Eslavonia Oriental, Baranja y Srijem Occidental, desplegada desde 1996 hasta 1998 para ayudar a integrar pacíficamente a esa zona en Croacia. En 1999 el Consejo de Seguridad estableció la Misión de Administración Provisional de las Naciones Unidas en Kosovo, con poderes legislativos, ejecutivos y judiciales. En Timor Este, en base a los acuerdos entre Indonesia y Portugal bajo los auspicios del SGNU para el ejercicio del derecho de autodeterminación, de 5 de mayo de 1999, se estableció la Misión de las Naciones Unidas en Timor Oriental (UNAMET), un ejemplo de Misión de Paz de segunda generación, para realizar tareas de registro de votantes, el resultado del referendum de autodeterminación llevó al enfrentamiento de las milicias en agosto de 1999. En septiembre de 1999 la ONU aprobó el envío de una Fuerza Internacional en Timor Oriental de interposición de la paz (INTERFET). En octubre de 1999 el Consejo de Seguridad creó la Administración de Transición de las Naciones Unidas para Timor Oriental (UNTAET), ejemplo de misión de paz de tercera generación, dotada de plena autoridad para ejercer todas las funciones legislativas y ejecutivas durante la transición a la independencia. UNTAET asumió la función de mantener la paz y la seguridad que desempeñaba INTERFET. El mandato supone proporcionar asistencia en la organización de servicios civiles, la reconstrucción y la creación de la capacidad para que Timor Este se constituyera en Estado en 2002. A esta misión le sucedió una misión de apoyo UNMISET que funcionó hasta mayo de 2005 y la Oficina de las Naciones Unidas en Timor Este UNOTIL (misión de la consolidación de la paz) por ahora prevista hasta mayo de 2006.

Las operaciones de mantenimiento de la paz tienen como elemento común a todos los procesos: el desarme, la desmovilización y la reintegración, estas tareas desempeñadas tradicionalmente, en la actualidad se las conoce por las siglas como DDR.

Los programas DDR en el campo del desarme recogen y almacenan de forma segura, o destruyen armas entregadas de forma voluntaria por excombatientes. Por otra parte responden a la desmovilización de la población y a la reintegración, por ejemplo en Sierra Leona, la operación de Naciones Unidas financió los beneficios de la reintegración de más de 48.000 excombatientes. De los 75.000 desmovilizados, cerca de 4.000 eran niños. Otros ejemplos a destacar son: la República Democrática del Congo, DDR también incluyó la repatriación de excombatientes ruandeses, ugandeses y burundeses. La Misión de Naciones Unidas en Liberia lanzó su programa DDR con la participación esperada de más de 40.000 excombatientes; mientras, en Costa de Marfil, la misión de Naciones Unidas proporcionó apoyo activo para la planificación de DDR. Un programa DDR de Naciones Unidas comenzó en Kunduz, Afganistán, en otoño del 2004.

Las Naciones Unidas pueden llevar a cabo directamente una misión de paz aprobada por el Consejo de Seguridad, pero también pueden aprobar una resolución que suponga que la ejecución de la misma sea responsabilidad de una organización regional[2] o en colaboración con éste. En estos casos, la legalidad del mandato viene otorgada por su aprobación por la comunidad internacional a través de una resolución del Consejo de Seguridad. Organizaciones regionales como la Unión Europea, la Organización de Estados Americanos (OEA), la Organización de la Unidad Africana (OUA), la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE) y la OTAN han colaborado o han desplegado conjuntamente misiones con la ONU. Las Naciones Unidas establecieron su primera operación en despliegue conjunto con una fuerza regional de mantenimiento de la paz en Liberia en 1993. Esa fuerza regional fue desplegada por la Comunidad Económica de Estados del África Occidental (CEDEAO). En 1994, la operación de las Naciones Unidas en Georgia comenzó a trabajar conjuntamente con la fuerza de mantenimiento de la paz de la Comunidad de Estados Independientes. En la segunda mitad del decenio de 1990, operaciones como la UNMIBH en Bosnia y Herzegovina y la UNMIK en Kosovo trabajaron conjuntamente con la OTAN, la Unión Europea y la Organización para la

[2] Ver el apartado de la Unión Europea, la OSCE y al OTAN

Cooperación y la Seguridad en Europa. En Afganistán, la Fuerza Internacional de Asistencia para la Seguridad encabezada por la OTAN trabaja estrechamente con la misión de apoyo político de las Naciones Unidas.

En los últimos tiempos, otros asociados en el mantenimiento de la paz han comenzado a prestar asistencia a las Naciones Unidas en esa esfera en momentos críticos para satisfacer las necesidades no atendidas en materia de despliegue y efectivos y contribuir a la creación de capacidad de respuesta rápida. En julio de 2003, la Operación Artemis, una fuerza de la Unión Europea encabezada por Francia, estabilizó la situación en Bunia, en la provincia de Ituri de la República Democrática del Congo, donde las facciones enfrentadas estaban atacando a los civiles. La fuerza, que fue autorizada por el Consejo de Seguridad, contuvo la violencia, retiró las armas de las calles y salvó a miles de civiles. También preparó el camino para el despliegue de la Brigada de Ituri por la MONUC, la operación de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas en el Congo, antes de que la fuerza de la Unión Europea se retirara. En Liberia, en octubre de 2003, y más recientemente en Costa de Marfil, las fuerzas de la CEDEAO allanaron el camino para el despliegue de tropas de las Naciones Unidas. Se han tomado disposiciones similares con la misión de mantenimiento de la paz en Burundi y la Fuerza Multinacional Provisional en Haití aprobada por el Consejo de Seguridad y que una vez conseguido el cese del fuego fue sustituida por la misión de la ONU, en la actualidad MINUSTAH. Además, se están formando brigadas regionales en África en el marco de la Fuerza de Reserva Africana, iniciativa de la Unión Africana aceptada y apoyada por las Naciones Unidas.

Esos acuerdos de cooperación con organizaciones regionales y otras organizaciones internacionales para el fomento de la seguridad han fortalecido los esfuerzos de la comunidad internacional para poner fin a los conflictos en algunas zonas y contribuido a restablecer la confianza internacional en la utilidad de la labor que realizan las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz. También ponen de manifiesto la necesidad de seguir consolidando y apoyando la paz con posterioridad a los conflictos.

El derecho internacional de la gestión de crisis

Carmen Quesada Alcalá [*]
UNED
Claribel de Castro Sánchez [*]
UNED

LA CRISIS EN EL ORDEN INTERNACIONAL

Introducción

En el orden internacional, como en cualquier otro orden en continua evolución, nos encontramos con cambios que repercuten en el sistema. El problema estriba en determinar cuáles de estos cambios son aceptados sin más, puesto que influyen en el sistema, y cuándo estos no son admisibles, en tanto en cuanto tienen un profundo impacto en la estabilidad propia del sistema.

---

[*] Profesora de Derecho Internacional de la Universidad Nacional de Educación a Distancia.
[*] Profesora de Derecho Internacional de la Universidad Nacional de Educación a Distancia.

Conforme a la terminología de Klapan[1], todo orden posee unas "normas transformantes", que son los parámetros de cambio, en el marco de los cuales éstos son permisibles. Fuera de estos parámetros, el sistema ha de reaccionar frente a los cambios, con el fin de restaurar el *statu quo ante*.

En nuestro estudio, no nos vamos a ocupar de aquellos sucesos que derivan del desempeño de las relaciones exteriores por parte de los Estados, y que producen cierto impacto en el orden internacional, absolutamente lógico, sino de aquellos que desestabilizan el sistema. Éstos últimos son los que más se han dado en la historia de las relaciones internacionales. Pero los mismos han posibilitado el surgimiento de mecanismos para la solución de la conflictividad provocada. Mecanismos inmersos y procedentes del derecho internacional, que se erige, así, en un "problema-solución"[2]. En efecto, el ordenamiento internacional cumplirá una función social, relativa a la resolución de estas situaciones de crisis.

Hemos de tomar en consideración la diversidad de las causas que están en el origen de las crisis internacionales. Desde factores de índole económico, hasta social, político, territorial, etc. Nosotros tampoco vamos a ocuparnos del análisis de estos factores, objeto más propio de la sociología internacional.

Centrado pues el objeto de estudio, las crisis que desestabilizan el sistema internacional, y una vez descartadas las causas que las originan, vamos a abordar cuál es el desarrollo de las mismas y su gestión por parte de los diversos actores de la sociedad internacional.

El concepto de crisis internacional y sus secuencias

El concepto de crisis deriva del lenguaje de la medicina. La crisis sería la fase de un proceso de enfermedad en el que se decide si las

---

[1] KLAPAN, M.: S*ystem and Process in International Politics*, John Willey and Sons, New York, 1957.

[2] KOSKENNIEMI, M.: *From Apology to Utopia. The Structure of International Legal Argument*, Cambridge University Press, Cambridge, 2005, pp. 24-36.

fuerzas de recuperación del organismo conseguirán la salud. El paciente ha de ser consciente de su enfermedad para así poder cambiar el proceso que la mantiene en vida. Las crisis sobrevienen como un proceso infeccioso en el interior mismo del organismo.

Extrapolando el concepto de crisis del ámbito sanitario al ámbito internacional, comprobamos cómo las crisis internacionales se crean por las acciones u omisiones de los sujetos de derecho internacional, fundamentalmente los Estados. Y crisis internacional sería la existente en un momento determinado en el que se pone de manifiesto la lucha en el seno de los Estados de la Comunidad Internacional para restablecer los valores o derechos vulnerados en ese proceso degenerativo.

De este modo, y siguiendo a Sereni[3], podemos distinguir tres momentos básicos en la formación de las crisis internacionales. El momento inicial, denominado "situación", momento en el que la crisis aún no ha estallado pero puede estallar. A continuación, nos enfrentamos al momento del "conflicto", momento en el que se da una discrepancia entre los sujetos de derecho internacional, que ha inducido o puede inducir a uno de ellos a actuar contra otro. Y, finalmente, se da la "controversia" o "diferencia", en la que una de las dos partes hace valer frente a la otra una pretensión opuesta a la suya, o cuando una de las partes pretende de la otra una pretensión a la que ésta última no se somete.

Los tres momentos de una crisis internacional serían: situación, conflicto y diferencia. Estos momentos no siempre se dan, puesto que, tal y como hemos mencionado anteriormente, el ordenamiento internacional nos proporciona una serie de mecanismos de arreglo pacífico de controversias[4] que permiten interrumpir la crisis internacional en cualquiera de estos momentos. De este modo, si dichos mecanismos se

---

[3] SERENI, A.P.: *Diritto Internazionale (*Vol.IV*: Conflitti Internazionali)*, Milano, 1965.

[4] SOBRINO HEREDIA, J.M.: "Procedimientos de aplicación de las normas internacionales (II): La solución pacífica de las controversias internacionales (los medios de arreglo diplomático y el arbitraje)", en DÍEZ DE VELASCO, M.: *Instituciones de Derecho Internacional Público*, 15ª ed., Tecnos, Madrid, 2005, pp. 884-904.

pusieran en marcha en el momento de la situación, se evitaría el conflicto, y la persistencia del mismo, con el planteamiento de la consiguiente diferencia.

Logramos, así, una diferenciación conceptual de la crisis internacional con otras nociones cercanas. La crisis internacional sería un concepto más amplio que el de conflicto o diferencia, y por supuesto que el de situación. Sería una noción comprensiva de las tres antes mencionadas. De hecho, las crisis pueden o no encerrar o desencadenar conflictos, y la diferencia sería tan sólo un paso más adelante en el conflicto, cuando éste se cifra en una serie de pretensiones opuestas.

Sin embargo, en nuestra investigación nos vamos a ocupar no sólo de la crisis internacional en sentido estricto, sino también del conflicto y la diferencia, por constituir tres aspectos diferentes y secuenciales dentro de una misma realidad: la crisis.

Clases de crisis internacionales

Debido a la singularidad de los distintos tipos de crisis que existen, se dan distintos actores y diferentes modos de gestionar las mismas. Siguiendo la clasificación apuntada por Sepúlveda[5], según los niveles, vamos a partir de la distinción entre crisis nacionales y crisis internacionales, de modo que nosotras nos vamos a centrar, fundamentalmente, en la segunda clase de crisis. Todo ello, siendo conscientes de que muchas crisis que comienzan siendo internas, acaban internacionalizándose.

Las crisis internacionales actuales, a su vez, y conforme a Dallanegra Pedraza[6], se podrían dividir en: crisis territoriales, crisis de

---

[5] SEPÚLVEDA, I.: "Análisis de los conceptos de crisis y gestión de crisis", en VEGA, E. (Comp.): *Gestión Internacional de Crisis*, Instituto Universitario "General Gutiérrez Mellado", Madrid, 2006, pp. 20-25, en especial pp. 20-22.

[6] DALLANEGRA PEDRAZA: "Modelos de Resolución de Conflictos Internacionales (Método "Transformación")", *Working Paper Nº08*, Centro Argentino de Estudios Internacionales.

seguridad, crisis económicas y las crisis nacionales con trascendencia internacional.

Comenzando con las crisis territoriales, éstas han dado lugar a múltiples conflictos de la misma índole. Entre estos conflictos, y siguiendo al autor antes mencionado, distinguimos:

- Los conflictos de carácter geopolítico que, además de poseer un componente interno, cuentan con la presencia de alguna potencia regional, de modo que se convierten en verdaderos conflictos geopolíticos. Esta modalidad aparece, sobre todo, a fines del siglo XIX, en la lucha para la construcción del canal de Panamá.

- Los conflictos que giran alrededor de los recursos naturales. Entre otros, el petróleo y el agua potable están en el origen de algunos de los conflictos territoriales existentes en el mundo, baste mencionar el conflicto israelo-palestino, o las intervenciones en Afganistán o en Irak, entre otros.

- Los conflictos de carácter limítrofe, que afectan sobre todo a América Latina[7], como los de Guatemala-Belice, Honduras-El Salvador o Ecuador-Perú, etc… Y otros, como los de: China-Taiwán, India-Pakistán, Corea del Norte-Corea del Sur, etc… Este tipo de conflictos, muchos de ellos no resueltos, repercuten en una gran fragmentación de las diferentes regiones.

Las crisis económicas derivan, sobre todo, del efecto expansivo de la globalización, que permite que las crisis locales se contagien. Sin embargo, se precisa una acción más amplia de actores, que no pueden estar limitados al ámbito meramente local.

Las crisis de seguridad se han hecho más patentes, tras los distintos atentados procedentes del terrorismo internacional. Dichos atentados han dado lugar a un intervencionismo creciente, lo que enfrenta al derecho internacional a un gran desafío: la lucha contra el terrorismo, respetando los derechos humanos.

---

[7] Ver: SÁNCHEZ RODRÍGUEZ, L. I.: *Derecho Internacional y Crisis Internacionales*, Iustel, Madrid, 2005, pp. 103-122.

Por otra parte, las crisis internas internacionalizadas se han expandido muchísimo, sobre todo a partir del siglo XX. La existencia de conflictos internos con repercusiones internacionales, como el de Ruanda, Kosovo o, más recientemente, Darfur (Sudán) ponen de manifiesto la dificultad de enfrentarnos a dichas crisis con las mismas herramientas que se han utilizado hasta el momento para hacer frente a los conflictos internos.

Estos dos últimos tipos de crisis, las de seguridad y las internacionalizadas, serán objeto de mayor análisis en el epígrafe siguiente, puesto que ellas desembocan, normalmente, en conflictos, y en una intervención, en mayor o menor escala, de las Naciones Unidas y de la Unión Europea.

Tal y como acabamos de señalar, es obvio que, como actores privilegiados en la gestión de las crisis internacionales, destacan las organizaciones internacionales, y más particularmente, la Unión Europea y las Naciones Unidas[8]. La gestión de crisis por parte de estos actores privilegiados será desarrollada con profusión en el siguiente epígrafe de este trabajo, puesto que tanto la ONU como la UE inciden fundamentalmente en las crisis, una vez que el conflicto ya se ha planteado[9], con independencia de su labor preventiva, en modo alguno desdeñable[10].

La gestión de las crisis internacionales

Partiendo del concepto de crisis apuntado anteriormente, inclusiva de *situaciones*, *conflictos* y *controversias* como posibles momentos del mismo *iter*, debemos entender el concepto de gestión de crisis de un

---

[8] Ver, en especial: WOUTERS, J. & RUYS, T.: "The European Union, the United Nations and crisis management: the road to partnership", *Working Paper nº 80, Institute for International Law,* July 2005.

[9] Ver: RAMSBOTHAM, O.; WOODHOUSE, T. & MIALL, H.: *Contemporary conflict*, 2nd ed., USA, 2006.

[10] Ver: NIÑO PÉREZ, J.: "EU Instruments for conflict prevention", *Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior*, *Working Paper nº 8*, 2004.

modo omnicomprensivo en el sentido de incluir acciones que van desde la asistencia o ayuda humanitaria, hasta la participación en el combate. Esta forma de entender la gestión de crisis viene determinada por la propia evolución tanto del concepto de seguridad internacional como del concepto de operaciones de paz. Así hablamos de gestión de crisis a fin de referirnos a un mayor número de "situaciones", generadas por innumerables tipos de "amenazas", frente a las que caben diversas posibles "soluciones".

Tradicionalmente se entendía que la seguridad nacional hacía referencia a la unidad y la integridad territorial del Estado, y que se garantizaba a partir de la capacidad militar. La amenaza militar implica un recurso a la capacidad material y efectiva de las fuerzas de una nación para garantizar la integridad del territorio frente a fuerzas que pretendan resquebrajar la unidad del Estado[11]. Estas amenazas a la unidad e integridad territorial podían venir tanto del interior como del exterior. Finalizada la segunda guerra mundial y establecido el sistema de las Naciones Unidas, se entiende que la *amenaza* por parte de un Estado hacia otro Estado puede poner en peligro la seguridad internacional; se establece, pues, un vínculo, entre seguridad nacional y seguridad internacional. Así se entiende que la seguridad internacional consiste en la ausencia de conflictos interestatales. Esta idea se mantiene durante los años de la guerra fría, en una situación bipolar en que la "seguridad internacional" consistía en evitar el estallido de la "guerra nuclear" entre los dos bloques. Este planteamiento comienza a cambiar en las últimas decenas del siglo pasado.

El desmembramiento del bloque soviético genera un nuevo escenario geopolítico multipolar y anárquico que no puede ser abordado con los parámetros anteriores. En ese momento se produce el estallido de guerras internas vinculadas a problemas de desarrollo, emergencias políticas complejas en contextos de colapso de la economía y de los Estados, que supusieron una superación del concepto clásico tradicional de seguridad[12]. Por otra parte, los flujos migratorios y los actos de

---

[11] *Vid.* OROZCO, G.: "El concepto de seguridad en la Teoría de las Relaciones internacionales", en *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, núm. 72, 2006, p. 169.
[12] *Vid.* PÉREZ DE ARMIÑO, K.: "El concepto y el uso de la seguridad humana:

terrorismo internacional han profundizado este proceso de "globalización" de la seguridad.

Así, la concepción tradicional de la seguridad centrada en el Estado, en su independencia e integridad territorial, frente a agresiones armadas externas que sólo podía garantizarse mediante el incremento de capacidades militares empezó a ser cuestionada por los académicos fundamentalmente a partir de los años ochenta del siglo pasado, siendo sustituida por conceptos como el de seguridad común, seguridad global o seguridad cooperativa[13]. Actualmente, hemos de partir de un concepto de "seguridad integral", omnicomprensivo. Las amenazas a la seguridad hoy son multiformes y proceden de muy diversas fuente, por lo que los instrumentos y medidas para garantizar la seguridad tienen que ser, necesariamente globales, tanto desde el punto de vista de los actores como desde el punto de vista de las acciones. Así, los nuevos modelos de seguridad tienen en cuenta los fenómenos producidos por el fin de la guerra fría, y no se concentran, únicamente, en el nivel militar, y van más allá del ámbito nacional o regional[14].

---

análisis crítico de sus potencialidades y riesgos", en *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, nº 76, Enero 2006, pp. 60-61.

[13] *Ibid*.

[14] Sobre las nuevas perspectivas en torno a la seguridad puede consultarse, entre otros: ABBOTT, C., ROGERS, P. & SLOBODA, J.: "Respuestas Globales a amenazas globales. Seguridad Sostenible para el siglo XXI", *Documento de Trabajo FRIDE*, septiembre 2006; MARCOS DEL CANO, A. M.: "La seguridad jurídica: su configuración actual" en *Libro Homenaje al Prof. G. Peces-Barba Martínez*, (en prensa); OROZCO, G.: "El concepto de seguridad en la Teoría de las Relaciones internacionales", *op. cit.*; ORTEGA, M.: *Building de Future. The EU's contribution to global governance*, Chaillot Paper nº 100, Institut d'Études de Sécurité, April 2007; PERAL, L.: "Las amenazas a la seguridad humana y el problema de los medios de acción", *Documento de trabajo*, FRIDE, octubre 2005; PÉREZ DE ARMIÑO, K.: "El concepto y el uso de la seguridad humana: análisis crítico de sus potencialidades y riesgos", *op. cit.*; SANJOSÉ GIL, A.: "Algunas reflexiones sobre el informe del Grupo de Alto Nivel creado por el secretario general y el futuro del sistema de seguridad colectiva de las Naciones Unidas", en *REEI*, vol. 9, 2005; SERRA REXACH, N.: "Introducción", en *Panorama Estratégico 2006/2007*, Ministerio de Defensa, 2007, pp. 11-25; TERÁN ELICES, J. M.: "La transformación de las estructuras de seguridad y defensa ante el nuevo escenario estratégico", en

En este nuevo escenario, las operaciones de mantenimiento de la paz tradicionales, no constituían un instrumento válido para poder enfrentar las múltiples amenazas a la paz y seguridad internacionales. Comenzaron a realizarse operaciones de todo tipo (verificación de procesos de desarme, reconstrucción postconflicto, administración transitoria, operaciones de observación electoral, etc.), ampliando el *peacekeeping* tradicional hasta la imposición y construcción de la paz e incluyendo otro tipo de instrumentos como la prevención de conflictos, la cooperación al desarrollo y la protección de derechos humanos[15]. Entendemos, pues, como gestión de crisis, cualquier tipo de acción encaminada a resolver una"situación", "conflicto" o "controversia".

En este nuevo panorama, es importante la creciente participación de diversas organizaciones regionales en colaboración, incluso sustitución en algunos casos, de las Naciones Unidas. Nos ocuparemos a continuación brevemente de aquellas organizaciones regionales "europeas" que participan en la gestión de crisis, si bien no son las únicas que lo hacen, por entender que revisten un mayor interés para el objeto del estudio que nos ocupa.

La gestión de crisis en la UE

La caída del muro de Berlín y la crisis en la antigua Yugoslavia van a incidir directamente en la inclusión de los aspectos de seguridad en el ámbito de las Comunidades Europeas. Y es que en este ámbito, el progreso político se ha realizado a partir del fracaso de la actuación europea en las distintas crisis internacionales.

La dimensión europea de seguridad se inició en Maastricht al dotar a la UE de una Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) en

---

Panorama Estratégico 2006/2007, *op. cit.*, pp. 29-66.

[15] *Vid.* ESCOBAR HERNÁNDEZ, C.: "Paz y derechos humanos: una nueva dimensión de las operaciones para el mantenimiento de la paz", en *Cursos de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de Vitoria-Gasteiz*, Tecnos, Madrid, 1997, pp. 51-102; MOITA, M.: "Desafíos para las operaciones de paz", en *FRIDE Comentario*, noviembre 2006.

la que se incluía la posibilidad de "crear una política común de defensa que podría llevar a una defensa común". Posteriormente, el Tratado de Ámsterdam incluye en el TUE las misiones Petersberg, lo que supone el marco jurídico para la gestión de crisis por parte de la UE. Más tarde, el Tratado de Niza realiza algunas modificaciones mínimas en el marco de la seguridad y defensa de la UE. Por último, en el *Tratado por el que se establece una Constitución para Europa* se han introducido novedades tanto desde el punto de vista orgánico, como decisional y operativo. De hecho, el primer aspecto que llama la atención es el propio cambio de denominación del ámbito en que nos encontramos, pasando de "la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD)" a "la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD)". Dicho cambio no nos parece superfluo, pues el cambio del calificativo "europeo" por el de "común" supone la intención de superación de la estructura puramente *intergubernamental*, aunque sin insertarse este ámbito en la estructura de integración como lo demuestra el mantenimiento de la unanimidad en el plano decisional. La regulación recogida en el Tratado constitucional no es más que la consecuencia de esta evolución a golpe de fracasos. Esto se hace más evidente aún en el caso de las misiones Petersberg.

Este tipo de misiones constituyen una respuesta adecuada de la Unión ante las crisis que pueden amenazar la seguridad internacional, en general, y europea, en concreto. La inclusión de las mismas en el TUE supone el reconocimiento por parte de todos los miembros de la UE de su importante responsabilidad en el sistema internacional de seguridad, incluidos los Estados tradicionalmente neutrales (Austria, Finlandia, Irlanda y Suecia). El reconocimiento de esta responsabilidad se va a manifestar en dos vertientes: por una parte, los Estados miembros consideran que deben utilizar todos los medios de los que disponen (diplomacia preventiva, cooperación al desarrollo y asociación con terceros Estados) para la prevención de conflictos; por otra parte entienden que para que la Unión Europea juegue el papel que le corresponde en la comunidad internacional posterior al fin de la guerra fría deben asumir su responsabilidad en las operaciones de paz[16].

---

[16] DUMOULIN, A., MATHIEU, R. et SARLET, G.: *La Politique Européenne de Sécurité et de Défense (PESD) de l'Opératoire à l'Identitaire. Genèse, Structuration,*

A tenor del artículo 17.2 del TUE estas misiones pueden ser de tres tipos: a) misiones humanitarias o de rescate, b) misiones de mantenimiento de la paz, c) misiones para la gestión de crisis, especialmente las misiones de restablecimiento de la paz.

Tras los atentados del 11 de septiembre, por parte de algunos Estados de la UE se propugnó la necesidad de ampliación de la misiones Petersberg. Creada la Convención encargada de elaborar el proyecto de tratado constitucional con un grupo específico para la defensa, se abordó en profundidad la cuestión de las misiones de gestión de crisis. Finalmente, el resultado al que se ha llegado en el texto del Tratado supone una mejora de la redacción del artículo 17 del TUE, además de incorporar posibilidades para afrontar los nuevos retos y amenazas que se le plantean a la UE[17]. En esencia, el texto del artículo III-309.1 del Tratado constitucional es mucho más claro y más amplio que el texto de Ámsterdam, posibilitando nuevas misiones: "Las misiones contempladas en el apartado 1 del artículo I-41[...] abarcarán las actuaciones conjuntas en materia de desarme, las misiones humanitarias y de rescate, las misiones de asesoramiento y asistencia en cuestiones militares, las

---

Ambitions, Limites, Bruylant, Bruxelles, 2003, pp. 228-229. Para cumplir con sus objetivos en materia de prevención, en 1998 se crea el *Conflict Prevention Network (CPN)*, órgano externo a la Comisión que tenía por objeto someter a la Comisión análisis sobre conflictos potenciales y las posibles soluciones a los mismos. Éste órgano es sustituido en 2001 por la *Unidad de prevención de conflictos* que depende directamente de la Comisión Europea. Por otra parte, para cumplir con el objetivo de afrontar lo más pronto posible los conflictos no evitados, en febrero de 2001 se crea el *Mecanismo de Reacción Rápida* (reglamento (CE) nº 381/2001 del Consejo de 26 de Febrero).

[17] En el Plan estratégico "Una Europa Segura en un Mundo Mejor", presentado por el Sr. SOLANA en diciembre de 2003, se afirma que "Europa tiene que estar dispuesta a asumir su responsabilidad en el mantenimiento de la seguridad mundial y la construcción de un mundo mejor" y se identifican cuales son las amenazas a que debe enfrentarse: 1) Terrorismo, 2) Proliferación de armas de destrucción masiva, 3) Conflictos regionales, 4) Descomposición del Estado y 5) Delincuencia organizada. Para defender su seguridad y promover sus valores, se fijan tres objetivos estratégicos de la UE: 1) Hacer frente a las amenazas, 2) Crear seguridad en los países vecinos y 3) Un orden internacional basado en un multilateralismo eficaz.

misiones de prevención de conflictos y de mantenimiento de la paz, las misiones en las que intervengan fuerzas de combate para la gestión de crisis, incluidas las misiones de restablecimiento de la paz y las operaciones de estabilización al término de los conflictos. Todas estas misiones podrán contribuir a la lucha contra el terrorismo, entre otras cosas mediante el apoyo prestado a terceros países para combatirlo en su territorio" [18].

En esencia, el texto incorpora un nuevo tipo de misiones que se englobarían en el término "prevención de conflictos", como son las operaciones de prevención de conflictos, propiamente dichas, las acciones de desarme, las misiones de estabilización al término de los conflictos y las misiones de asistencia militar, trascendiendo las operaciones de mantenimiento e imposición de la paz. La inclusión de estas misiones en el texto del Tratado no deja de tener su importancia ya que facilita la cooperación con la *Organización de las Naciones Unidas* a través de la adopción de acuerdos tanto para la prevención de conflictos como para la gestión de crisis internacionales concretas[19]. En cualquier caso, lo que hace el Tratado constitucional no es más que incluir en el derecho originario lo que la UE ya está haciendo sobre el terreno, con misiones como la *Operación Concordia*, en la República Yugoslava de

---

[18] DUMOULIN, A., MATHIEU, R et SARLET, G.: *La Politique Européenne de Sécurité et Défense (PESD). De l'opératoire à l'identitaire. Genèse, Structuration, Ambitions, Limites*, Bruylant, Bruxelles, 2003, pp. 227 y ss.; FERNÁNDEZ SOLÁ, N.: "La Política de Seguridad y Defensa como elemento constitucional de la Unión Europea", en *REEI*, nº 2, octubre 2003; IKONEN, A. M.: "Política Común de Seguridad y Defensa", en *Revista de Derecho de la Unión Europea*, nº 9, 2º Semestre 2005, p. 121. HOWORD, :"Saint-Malo plus five: an interim assessment of ESDP", *Policy Papers Nº 7*, November 2003, http://www.notre-europe.asso.fr, p. 22; DUKE, S.: "The Convention, the draft Constitution and External Relations: Effects and Implications for the EU and its international role", *Working Paper No. 2003/W/2*, http://www.eipa.nl, p. 21; GONZÁLEZ ALONSO, L. N.: "Unidos en la diversidad: hacia una configuración flexible de la Política de Seguridad y Defensa de la Unión Europea", en *RGDE*, nº 7, mayo 2005, p. 10.

[19] Esta cooperación se ha hecho patente en la misión de la UE en el Congo desarrollada hasta septiembre de 2003 en cumplimiento de la *Resolución 1484* del Consejo de Seguridad; *Vid.* FERNÁNDEZ SOLÁ, N.: "La Política de Seguridad y Defensa como elemento constitucional de la Unión Europea", *op. cit.*, p. 12.

Macedonia, o la *Operación Artemis*, en la República Democrática del Congo[20].

La gestión de crisis en la OTAN

El Tratado de Washington por el que se creó la Organización del Atlántico Norte (OTAN), estableció como fin de la misma la defensa de la libertad y seguridad de sus Estados miembros, para lo que dotó a la misma de medios políticos y militares. En 1949, cuando se creó la OTAN, la única "amenaza" en la que se pensaba era una posible agresión por parte del bloque soviético y, en torno a esta idea, se crearon los medios políticos y militares. La nueva situación de la escena internacional tras la caída del muro de Berlín obliga a la OTAN a replantearse sus medios.

En 1991, la OTAN aprueba el *Nuevo Concepto Estratégico* con el que inicia su proceso de adaptación al nuevo escenario internacional. En 1999, en la Cumbre de Washington, se adopta un nuevo documento, el *Concepto Estratégico de la OTAN*, que sustituye al anterior. En este documento, se manifiesta que la Alianza debe enfrentarse a nuevas amenazas en el propio seno del continente europeo -como puedan ser los conflictos étnicos, las violaciones de los derechos humanos, la inestabilidad político-económica o la proliferación de armas de

[20] En los últimos años la Unión Europea ha dirigido numerosas operaciones en los Balcanes y en África, cuatro de las cuales han concluido [La Operación Militar de la UE en la ex República Yugoslava de Macedonia (Concordia), la Misión de Policía de la UE en la Ex República Yugoslava de Macedonia (Próxima), La Operación Militar de la UE en la República Democrática del Congo (Artemis) y la Misión de la EU en pro del Estado de Derecho en Georgia (Eujust Themis)] y once se están desarrollando [Operación Militar de la Unión en Bosnia y Herzegovina (EUFOR-Althea); Misión de Policía de la UE en Bosnia y Herzegovina (MPUE); Equipo policial consultivo de la UE (EUPAT) en la antigua República Yugoslava de Macedonia; Misión de Policía en los territorios palestinos; Misión integrada de la UE por el Estado de Derecho en Irak (Eujust Lex); Misión de Policía de la UE en Kinshasa (RDC) (EUPOL-Kinshasa); Misión de la UE en la República Democrática del Congo (EUSEC RD Congo); Apoyo a la UE a AMISII (Darfur); Misión de observación de la UE en Aceh (MOA); Misión Fronteriza de la UE para Moldova y Ucrania]. La composición y competencias varía mucho de unas a otras, si bien es cierto que en todas ellas tanto el objetivo como el alcance de las mismas ha sido muy limitado.

destrucción masiva- y a fenómenos globales –como el terrorismo internacional o el crimen organizado-. Ante estas nuevas amenazas, la OTAN es consciente de la necesidad de implicarse más activamente en la gestión de crisis[21]. Tras los atentados del 11 S, la Alianza es aún más consciente de esta nueva realidad y, a partir de la Cumbre de Praga de 2002, se comienza una reestructuración de la organización para conseguir que las fuerzas aliadas puedan hacer frente a cualquier tipo de amenaza contra la seguridad global.

La gestión de crisis en la OSCE

La Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) está compuesta actualmente por cincuenta y cinco Estados de Europa, Asia y América del norte y tiene como objetivo el fomento de la seguridad y la estabilidad en el marco de los Estados que la conforman. Esta organización entiende la seguridad de forma global y cooperativa, lo que la ha distinguido de otras organizaciones de seguridad y defensa, y supone un instrumento de alerta temprana, de prevención de conflictos, de gestión de crisis y de reconstrucción tras un conflicto.

La *Carta de Seguridad Europea*, adoptada en Estambul en noviembre de 1999, contribuyó a mejorar las capacidades operacionales de la organización así como a reforzar la cooperación con sus socios –organizaciones y organismos internacionales tanto gubernamentales

---

[21] *Vid.* AA. VV.: *Pour ou Contre: Débats sur les optionsde Sécurité Euro-Atlantique*, OTAN, 2004; AA. VV.: *Pour ou Contre: Débats sur les optionsde Sécurité Euro-Atlantique*, Volume II, OTAN, 2006; CALDWELL, D.: "The Insecurity of Security: NATO and the New Strategic Landscape", *Final Report NATO-EACP Research Fellowship*, Novembre 2002; GAZZINI, T.: "Peacekeeping Operation and NATO's Role in the Colective Security System", *op. cit.*; KOBIERACKI, A.: "Evolución de la operaciones de la OTAN", en *Revista de la OTAN*, 2004 (2); LUCARELLI, S.: "Peace and Democracy: The Rediscovered Link the EU, Nato and European System of Liberal-Democratic Security Communities", Final Report, NATO, 2002; PAOLA, G. Di: "Transformación de nuestra visión sobre la seguridad", en *Revista de la OTAN*, 2006 (3); PARDEW, J. & BENNET, C.: "La evolución de las operaciones de la OTAN", en *Revista de la OTAN*, 2006 (1); YOST, D. S.: "NATO's Strategic Concept", en *Security Strategies: NATO, the United States and the European Union*, NATO Defense College, Roma, 2005.

como no gubernamentales-. Desde la Reunión en la Cumbre de Helsinki (1992) las actividades de la CSCE/OSCE se han dirigido a promover los valores comunes definidos por la *Carta de París* (1990), a prevenir conflictos y gestionar crisis internacionales y a desarrollar la seguridad cooperativa multilateral, además de desarrollar más extensamente la dimensión económico-medioambiental. Es la faceta de gestión de crisis y rehabilitación postconflictual de la OSCE la que reviste un especial interés para nuestro estudio.

LOS CONFLICTOS EN EL ORDEN INTERNACIONAL: DEL USO DE LA FUERZA A LA DEFENSA DE LA SEGURIDAD

Durante largos siglos, la posibilidad de los Estados de recurrir a la guerra se concibió como un derecho consustancial a la propia soberanía estatal y, en consecuencia, en todo ese tiempo, el uso de la fuerza fue el medio habitual de solución de controversias en las relaciones interestatales. Pero, en el siglo XVI, siglo claramente marcado por una aceptación generalizada de la legitimidad del recurso a la fuerza, la *Escuela española de derecho internacional* introdujo la importante distinción entre guerras justas e injustas, dando el primer paso hacia la negación, o al menos matización, de la tesis general del derecho de los Estados a acudir a la guerra. Esta situación siguió más o menos igual tras el nacimiento del derecho internacional contemporáneo, con el Tratado de paz de Westfalia, hasta el siglo XX. Durante este período, las limitaciones impuestas por el derecho internacional al uso de la fuerza se centraban únicamente en dos aspectos: por un lado, la exigencia de una declaración de guerra que hiciera posible la aplicación de las normas internacionales relativas al tiempo de guerra y, por otro, la obligación de desarrollar el conflicto conforme a las normas del *ius in bello*.

El *Pacto de la Sociedad de Naciones*, nacido tras los desastres de la primera guerra mundial, implementó una limitación del recurso a la guerra, pero no daba pie para hablar de una renuncia general al uso de la fuerza. Posteriormente el *Tratado de renuncia a la guerra* o *Pacto de Briand-Kellogg*, concluido el 27 de agosto de 1928, supuso la renuncia a la guerra; ahora bien, este tratado no prohibía de forma general el uso de la fuerza, sino solamente el recurso a la guerra y no de forma absoluta. A pesar de que este tratado no fue capaz de impedir el feroz estallido de la segunda

guerra mundial, sí que produjo efectos beneficiosos, dando, por un lado, un importante impulso a la celebración de tratados similares de ámbito geográfico restringido y actuando, por otro, como precedente próximo de la consagración de la prohibición del uso de la fuerza que fue realizada finalmente por la Carta de Naciones Unidas[22].

En definitiva, hasta que se instauró el sistema de las Naciones Unidas no tomó verdaderamente cuerpo la prohibición general y

---

[22] Existe una vastísima bibliografía en torno a la evolución del principio de prohibición del uso de la fuerza, a modo indicativo apuntamos la siguiente: AREND, A. C. Y BECK, R. J.: *International law and the use of force*, Routledge, London/New York, 1993, pp. 14, 19-22; BROWNLIE, I.: "The principle of non-use of force in Contemporary International Law", en *The non-use of force in International Law*, (ed. W. E. BUTLER), Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht, 1989; CASTRO SÁNCHEZ, C. DE: *Las acciones armadas por razones humanitarias: ¿Hacia una injerencia humanitaria? Una aproximación teórico-práctica*, Ministerio de Defensa, Madrid, 2006 y "¿El fin de la soberanía nacional?: el derecho de injerencia humanitaria ante los últimos acontecimientos. Breves reflexiones", en *Revista de Derecho UNED*, nº 1, 2006, pp. 113-168; CASSESE, A.: *Violence et droit dans un monde divisé*, PUF, Paris, 1990, p. 50; DÍAZ BARRADO, C. M.: *El uso de la fuerza en las relaciones internacionales*, Ministerio de Defensa, Madrid, 1991; FRANK, T. M.: "Fairness in the international legal and institutional system", en *RCADI*, vol. 240, (1993-III), pp. 226 y ss; HENKIN, L.: "International law: politics, values and functions", en *RCADI*, vol. 216, (1989-IV); HIGGINS, R.: "International law and avoidance, containment and resolution of disputes", en *RCADI*, vol. 230, (1991-V), p. 305; KHARE, S. C.: *Use of force under United Nations Charter*, Metropolitan Book, New Delhi, 1985; LACHS, M.: "The development and general trends of international law in our time", en *RCADI*, vol. 169, (1980-IV), p. 156-157; LE FUR: "Règles générales du Droit de la Paix" en *RCADI*, vol. 54, (1935-IV), p. 5; MÁRQUEZ CARRASCO, M. del C.: *Problemas actuales sobre la prohibición del recurso a la fuerza en Derecho Internacional*, Madrid, Tecnos, 1998; MRÁZEK, J.: "Prohibition of the use of force: self-defence and self-help in international law", en *Canadian Yearbook of International Law*, vol. 27, 1989, p. 81; ROSTOW, N.: "The International Use of Force after the Cold War", en *Harvard International Law Journal*, vol. 32 (2), spring 1991; RYAN, C. M.: "Sovereignty, Intervention, and the Law: A Tenuous Relationship of Competing Principles", en *Millennium*, vol. 26 (1), 1997, p. 81; SKUBISZEWSKI, K.: "Use of Force by States. Collective Security. Law of War and Neutrality", en *Manual of Public International Law*, (ed. SORENSEN, M.), The Macmillan Press LTD, London, 1968; STRUPP, K.: "Règles générales du Droit de la Paix", en *RCADI*, vol. 47, (1934-I), p. 521.

concreta del uso o la amenaza del uso de la fuerza. Así que, dado que durante largos siglos el *ius ad bellum* fue un elemento consustancial del principio de soberanía, la aceptación de esta prohibición como principio estructural del ordenamiento jurídico internacional ha supuesto un salto cualitativo hacia la paz internacional[23]. Además, en el momento actual, no cabe ninguna duda de que la prohibición de la amenaza y uso de la fuerza constituye una norma de obligado cumplimiento para todos los Estados de la comunidad internacional, ya que, además de ser norma convencional, es una norma consuetudinaria dotada de una especial fuerza de imponer. Es decir, pertenece al grupo privilegiado de las normas de *ius cogens*, o normas imperativas, obligatorias para todos los Estados, con independencia de que hayan ratificado o no los tratados que la recogen y al margen incluso de que se hayan opuesto de forma persistente a su formación como norma consuetudinaria.

No obstante lo dicho, el principio de prohibición del uso de la fuerza no es absoluto, sino que caben excepciones, recogidas en la propia Carta de las Naciones Unidas: por un lado, la utilización de la fuerza por parte de la propia organización, en forma directa o indirecta, en cumplimiento de su función de garante de la paz y seguridad internacionales según se recoge en el artículo 42 de la Carta; por otro lado, el supuesto de legítima defensa en caso de agresión, tal como establece el artículo 51 de la Carta. Además de estas excepciones, lo cierto es que hay otras, no recogidas en la Carta de forma expresa, que son objeto de debate por parte de la doctrina especializada, como ocurre con la intervención humanitaria.

A los efectos del presente estudio nos fijaremos únicamente en el primero de los supuestos mencionados. La labor de mantenimiento de la paz y seguridad internacionales ha sido encomendada por la Carta al Consejo de Seguridad, por lo que éste ha pasado a ser algo así como el

---

[23] *Vid.* HENKIN, L.: "Use of force: Law and U.S. Policy", en *Right v. Might: International Law and the Use of Force*, Council on Foreign Relations Press, New York, 1991, p. 38; LACHS, M.: "The development and general trends of international law in our time", en *RCADI*, vol. 169, (1980-IV), p. 159; MRÁZEK, J.: "Prohibition of the use of force: self-defence and self-help in international law", en *Canadian Yearbook of International Law*, vol. 27, 1989, p. 81.

vigilante de la paz internacional. En este marco, el artículo 39 establece que corresponde al Consejo "determinar la existencia de toda amenaza a la paz, quebrantamiento de la paz o acto de agresión". Y, en caso de que lo determine así, el Consejo está autorizado a realizar recomendaciones o adoptar medidas tendentes a poner remedio a la situación. A su vez, el artículo 42 autoriza al Consejo de Seguridad a hacer uso de la fuerza para restablecer la paz internacional amenazada cuando hayan resultado insuficientes las medidas previstas en el artículo 41 y de conformidad con la regulación que establece el Capítulo VII de la Carta[24]. Por otra parte, la Carta ha previsto que en el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales puedan colaborar también los organismos regionales, aunque tales organismos sólo podrán actuar en amenaza o uso de la fuerza si media autorización del Consejo de Seguridad, si bien tanto la práctica como la doctrina no parecen mantener una posición unívoca, como han puesto en evidencia las crisis de Kosovo e Irak.

Si analizamos la práctica del Consejo de Seguridad de las últimas décadas, podemos llegar a la siguiente conclusión: su actuación en el ejercicio de las competencias para el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales ha hecho que, además de aquellas funciones directamente establecidas por la Carta de San Francisco, realice otras no expresamente reconocidas por ella. Es el caso de las Operaciones de Mantenimiento de la Paz, en un primer momento, y la gestión de crisis internacionales, posteriormente. Como se ha apuntado, la función esencial del Consejo de Seguridad es el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales. En cumplimiento de éste su objetivo primordial, el Consejo ha ido ampliando la idea primigenia de amenaza

---

[24]El artículo 41 establece que "El Consejo de Seguridad podrá decidir qué medidas que no impliquen el uso de la fuerza armada han de emplearse para hacer efectivas sus decisiones, y podrá instar a los Miembros de las Naciones Unidas a que apliquen dichas medidas, que podrán comprender la interrupción total o parcial de las relaciones económicas y de las comunicaciones ferroviarias, marítimas, aéreas, postales, telegráficas, radioeléctricas, y otros medios de comunicación, así como la ruptura de relaciones diplomáticas". Así que el Consejo de Seguridad sólo podrá acudir al artículo 42, es decir, al uso de la fuerza, cuando considere que las medidas del artículo precedente pueden ser o han demostrado ser insuficientes.

para la paz, ajustándose esta calificación a una amplia variedad de situaciones, más allá del conflicto internacional clásico. Así, la competencia del Consejo se ha ido extendiendo a supuestos vinculados con el respeto de los derechos humanos, incluido el ámbito de los derechos políticos, con complejas situaciones de crisis estructurales, o con el terrorismo. Así, las acciones realizadas o autorizadas por el Consejo de Seguridad incluyen el mantenimiento y restablecimiento de formas democráticas de gobierno, la supervisión y aún la organización de procesos electorales, la asistencia humanitaria, la administración civil y judicial, etc. En definitiva, la actividad realizada por el Consejo de Seguridad en el marco del mantenimiento de la paz y seguridad internacionales desde la caída del muro de Berlín abarca diferentes situaciones que merecen un análisis diferenciado.

El sistema de seguridad colectiva que hemos descrito brevemente implica que, en aquellos supuestos en que, para la gestión de crisis, sea necesario recurrir al uso de la fuerza, será imprescindible la autorización previa de la intervención por parte del Consejo de Seguridad. Así se desprende de la Carta de San Francisco y así ha sido puesto de relieve tanto por la Unión Europea como por la OTAN, al afirmar que ejercerán sus funciones con respeto del derecho internacional.

LA CONTROVERSIA Y SU SOLUCIÓN EN EL DERECHO INTERNACIONAL

Las controversias en el mundo actual

El Tribunal Permanente de Justicia Internacional esbozó en su momento un concepto de controversia o diferencia internacional: "Una diferencia es un desacuerdo sobre un punto de derecho o de hecho, una contradicción de tesis jurídicas o de intereses entre dos personas"[25].

Partiendo de esta concepción más amplia, podemos restringir la misma, estimando que existe una diferencia entre dos sujetos de derecho internacional cuando un sujeto internacional hace valer frente a otro una reclamación fundada en el incumplimiento de una obligación

[25] C.P.I.J.: Serie A, nº 2:11.

internacional, y éste último la rechaza.

Dichas controversias se plantean en el ordenamiento internacional entre sujetos del mismo, así entre Estados, o entre un Estado y una organización internacional, o entre organizaciones entre sí. E, incluso, en la actualidad, se pueden dar entre Estados u organizaciones internacionales y otros sujetos de derecho internacional[26].

No podemos afirmar que, en los últimos años, las controversias internacionales hayan proliferado, pero sí que ha aumentado el número de las mismas sujeto a algún tipo de mecanismo de solución de las mismas. La razón la encontramos en la aparición de un buen número de dispositivos destinados a solucionar las diferencias. Este proceso de proliferación es, a todas luces, positivo, y no demuestra en absoluto la existencia de más conflictos, sino la existencia de una mayor voluntad política de solucionar los mismos.

En este sentido, Buergenthal nos recuerda que la gran variedad de mecanismos e instituciones destinados a la resolución de conflictos permite incrementar el papel que el derecho juega en las negociaciones tanto de tipo bilateral como multilateral[27]. De este modo, dicha disponibilidad de mecanismos influencia el contenido de convenciones internacionales, legislación doméstica y jurisprudencia nacional que se aplica a las relaciones internacionales. Y dicha influencia puede contribuir, así, de modo indirecto a una mejora también en el ámbito interno de los Estados.

---

[26] SOBRINO HEREDIA, J.M.: "Procedimientos de aplicación de las normas internacionales (II): la solución pacífica de las controversias internacionales (los medios de arreglo diplomático y el arbitraje", en DÍEZ DE VELASCO, M.: *Instituciones de Derecho Internacional Público,* Tecnos, Madrid, 2005, p. 885.
[27] BUERGENTHAL, Th.: "International law and the Proliferation of International Courts", Conferencia inaugural en *Cursos Euromediterráneos Bancaja de Derecho Internacional*, Vol.V (2001), p. 37.

Las modalidades de resolución pacífica de las diferencias internacionales

El arreglo pacífico de controversias supone el recurso a medios de resolución de las diferencias que tengan el carácter de pacíficos, en clara oposición con los medios no pacíficos, que implican el recurso a la fuerza. Hasta épocas muy recientes, estaba permitido el uso de la fuerza para solucionar los litigios que surgían entre sujetos internacionales, tal y como hemos examinado con anterioridad. Pero, a partir del siglo XX, se prohíbe el uso de medios no pacíficos, incluido el recurso a la fuerza, para la solución de controversias surgidas entre Estados.

Así, el Convenio de la Haya para el arreglo pacífico de controversias internacionales, de 1907 dispone que es necesario evitar en lo posible el recurso a la fuerza en las relaciones entre Estados, de modo que no se debe recurrir a la guerra sin haber intentado antes recurrir a un órgano arbitral o judicial. El rechazo a la guerra aparece también en el Pacto de Briand- Kellog, celebrado en París en 1928.

Más recientemente, la Carta de las Naciones Unidas dispone el arreglo pacífico de controversias y la prohibición del recurso a la fuerza como las dos caras de la misma moneda. De este modo, en su art. 2.3 establece que los miembros de esta organización habrán de arreglar sus diferencias internacionales por métodos pacíficos, y en su art. 2.4 establece que los Estados Miembros, en sus relaciones internacionales, se abstendrán de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza.

Los medios de arreglo pacífico de controversias se pueden clasificar en: medios diplomáticos o políticos, y medios jurídicos. Los medios diplomáticos o políticos[28] son aquellos en los que los Estados deciden resolver la diferencia de modo directo, mediante la negociación, o bien recurriendo a la intervención de los órganos encargados de las relaciones internacionales (buenos oficios, mediación, conciliación e

---

[28] SOBRINO HEREDIA, J.M.: "Procedimientos de aplicación de las normas internacionales (II): La solución pacífica de las controversias internacionales (los medios de arreglo diplomático y el arbitraje)", en DÍEZ DE VELASCO, M.: *Instituciones de Derecho Internacional Público*, 15ª ed., Tecnos, Madrid, 2005, pp. 884-904.

investigación). Con estos medios, los Estados se reservan la libertad de seguir o no la solución apuntada por estos órganos y, además, esta solución no ha de estar basada necesariamente en el derecho internacional.

Los medios jurídicos[29] suponen el recurso a un tercero imparcial, bien sea un árbitro o un juez, que resuelve conforme al derecho internacional, de modo que la decisión adoptada por este tercero es obligatoria para las partes en el conflicto. Los medios jurídicos clásicos son el arbitraje internacional y el arreglo judicial.

En todo caso, el art.33 de la Carta de la ONU también establece la libertad de las partes para elegir el medio pacífico de solución de controversias internacionales[30], pudiendo optar por la negociación, la investigación, la mediación, la conciliación, el arbitraje, el arreglo judicial, y por el recurso a organismos o acuerdos regionales u otros medios pacíficos de su elección. La libertad de elección del medio de solución de controversias viene confirmada por el *Manual sobre la solución pacífica de controversias entre Estados*, que fue elaborado por la Secretaría General de las Naciones Unidas y aprobado en el año 1991.

Los medios diplomáticos de arreglo pacífico de controversias

A continuación vamos a desarrollar los medios diplomáticos o políticos de arreglo pacífico de controversias. Comenzando por la negociación[31], destacamos que éste es el medio diplomático de arreglo

---

[29] ESCOBAR HERNÁNDEZ, C.: "Procedimientos de aplicación de las normas internacionales (III): medios de arreglo de carácter jurisdiccional (I): cuestiones generales y tribunales especializados", en DÍEZ DE VELASCO, M.: *Instituciones de Derecho Internacional Público*, 15ª ed., Tecnos, Madrid, 2005, pp. 905 y ss.
[30] Artículo 33 párr. 1º de la Carta de la Organización de las Naciones Unidas. Sobre este principio, ver: *Handbook on the Peaceful Settlement of Disputes Between States*, Office of Legal Affairs, Codification Division of the United Nations, New York, 1992, p. 7.
[31] Sobre la negociación, ver: LACHS, M.: "International Law, Mediation and Negotiation"; en O'CONNELL, M.E. (Ed.): *International Dispute Settlement*, Ashgate, England, 2002, pp. 55-70; MERRILLS, J.G.: *International Dispute*

pacífico de controversias más antiguo y utilizado, que consiste en las conversaciones directas entre las partes en una diferencia, con el fin de lograr un acuerdo. Este medio se sirve de los cauces diplomáticos normales, o bien de la celebración o utilización de una conferencia internacional. En muchos tratados internacionales encontramos disposiciones que obligan a las partes a entablar negociaciones diplomáticas para el arreglo de sus diferencias previamente al recurso a otro medio de solución.

Históricamente, se ha acudido frecuentemente a este método. De hecho, en la época de la guerra fría, la URSS y los Estados de Europa Oriental apostaron por la primacía de este medio de solución de diferencias por considerar que era más respetuoso con la soberanía de los Estados. En cambio, los Estados de Europa Occidental se oponían a la negociación, por estimar que era mejor contar con los métodos jurisdiccionales.

En todo caso, los métodos para llevar a cabo las negociaciones son varios: conversaciones directas, intercambio de notas diplomáticas, etc… La única obligación que se impone a los Estados partes en la controversia es la de actuar de buena fe. La negociación concluye mediante declaraciones comunes o acuerdos entre las partes.

Como ya hemos señalado, con frecuencia, la negociación aparece prevista en los tratados de arreglo de controversias como un medio a utilizar con carácter previo a los medios de arreglo judiciales (órgano arbitral o tribunal internacional). Con todo, cabe la posibilidad de recurrir a este medio al tiempo que se acude a medios de diferente carácter. En consecuencia, se recurrirá a la negociación con carácter previo o simultáneo al recurso a otros medios, siempre dependiendo de lo que exijan los hechos.

En definitiva, cabe señalar que la negociación posee ciertas

Settlement, 2º ed., Grotius Publications Limited, Cambridge, 1991, pp. 3-26; SOBRINO HEREDIA, J.M.: "Procedimientos de aplicación de las normas…" *op.cit.*, pp. 888-889; SOHN, L.B.: "The Future of Dispute Settlement", *The Structure and Process of International Law: Essays in Legal Philosophy Doctrine and Theory*, Martinus Nijhoff Publishers, The Hague, 2004, pp. 1122-1123.

ventajas, en relación con el resto de los medios diplomáticos (buenos oficios, conciliación, investigación y mediación), puesto que es un método más rápido e inmediato, que posibilita el secreto de los contactos entre las partes. Sin embargo, la desventaja clara reside en que no se trata de un método de carácter judicial, y en el carácter claramente politizado del mismo.

Por su parte, los buenos oficios[32] consisten en la intervención de un tercero en el arreglo de la diferencia, con el fin de ejercer como intermediario para lograr la solución del conflicto. Este tercero suele ser un Estado o una organización internacional.

En los buenos oficios, el tercero no expresa ninguna opinión sobre el fondo de la diferencia ni tampoco se encarga de convencer a las partes para que lleguen a un acuerdo. Se diferencia, así, de otro medio de arreglo pacífico de controversias, como es la mediación, en que en éste último, el tercero sí se pronuncia sobre el fondo de la cuestión y propone una solución, mientras que en los buenos oficios, la función del tercero es la de ser un mero intermediario. En ambos casos, sin embargo, esta intervención tendrá un carácter meramente recomendatorio, sin que las Partes estén obligadas a seguir las pautas indicadas por el tercero.

Los buenos oficios pueden ser solicitados por los Estados partes en la diferencia, o bien pueden ser ofrecidos a éstos por otro Estado. El Convenio de la Haya para el arreglo pacífico de controversias internacionales de 1907 regula los buenos oficios, y dispone que dicho ofrecimiento de intermediación no podrá ser considerado por las partes como un acto poco amistoso.

El tercero que ejerce los buenos oficios puede ser un solo Estado, varios Estados o un particular (procedente de un tercer Estado, diferente

---

[32] Sobre los Buenos oficios, ver: RAMCHARAN, B.G.: "The Good Offices of the United Nations Secretary", en O'CONNELL, M.E. (Ed.): *International Dispute Settlement*, Ashgate, England, 2002, pp.71-82; SOBRINO HEREDIA, J.M.: "Procedimientos de aplicación de las normas…" *op.cit.*, pp.889-890; SOHN, L.B.: "The Future of Dispute Settlement", *The Structure and Process of International Law: Essays in Legal Philosophy Doctrine and Theory*, Martinus Nijhoff Publishers, The Hague, 2004, p. 1123.

a los Estados partes), o incluso un órgano de una organización internacional.

Este método de solución de diferencias ha sido utilizado muy escasamente. Como casos históricos, destaca la intervención de Roosevelt, en tanto que Presidente de los Estados Unidos, que logró, en 1905, el inicio de las conversaciones entre Rusia y Japón y la conclusión por parte de éstos de un Tratado de Paz.

Pero, aunque el recurso a los buenos oficios ha sido escaso, sí ha sido significativo en el caso de Oriente Próximo. Así, en relación con el conflicto israelí-palestino, los EEUU ejercieron los buenos oficios en los *Acuerdos de Camp David*, en el año 2000.

En íntima relación con los buenos oficios, pero con diferencias sustanciales, surge la mediación[33], como medio de arreglo pacífico de controversias, de los llamados diplomáticos, que consiste en hacer intervenir a un tercero en la resolución del conflicto. Dicho tercero, un Estado o una organización internacional, no sólo se limita a intermediar, sino que entra en el fondo del asunto y propone una solución concreta al conflicto, característica que lo diferencia de los buenos oficios. En cualquier caso, conviene recordar que dicha solución no tiene valor obligatorio para las partes, aunque sea impuesto obligatoriamente el recurso a la mediación en el tratado en cuestión.

El art. 4 de la Convención de la Haya de 1907 sobre solución pacífica de controversias especifica cuál ha de ser el papel del mediador, que habría de conciliar las pretensiones opuestas y apaciguar los resentimientos que pueden haberse producido entre los Estados en conflicto.

---

[33] Sobre la mediación, ver: MERRILLS, J.G.: *International Dispute* Settlement, 2º ed., Grotius Publications Limited, Cambridge, 1991, pp. 27-42; PRINCEN, TH..: "International Mediation"; en O'CONNELL, M.E. (Ed.): *International Dispute Settlement*, Ashgate, England, 2002, pp. 83-104; SOBRINO HEREDIA, J.M.: "Procedimientos de aplicación de las normas…" *op.cit.*, pp. 889-890; SOHN, L.B.: "The Future of Dispute Settlement", *The Structure and Process of International Law: Essays in Legal Philosophy Doctrine and Theory*, Martinus Nijhoff Publishers, The Hague, 2004, pp. 1123-1124.

La iniciativa de la mediación puede provenir de un tercero que decida intervenir, de modo que las partes acepten su intermediación, o bien puede derivar de una propuesta de las partes en la diferencia. Pero, en todo caso, dicha propuesta no puede ser considerada un acto inamistoso.

La mediación puede cesar en el momento en que se comprueba por una de las Partes en el litigio o por el mediador que los medios de conciliación propuestos por él no son aceptados.

Al igual que los buenos oficios, el recurso a la mediación no ha sido muy habitual. E, incluso cuando se ha acudido a una organización internacional, han sido personas particulares de dicha organización las que han ejercido la mediación.

En el pasado, en concreto en el año 1983, destaca la mediación del suizo Victor Umbricht en una diferencia surgida entre Kenia, Tanzania y Uganda en relación con la antigua Comunidad de África Oriental.

Más recientemente, se ha creado un *Cuarteto de Mediadores* para Oriente Próximo (los Estados Unidos, la Unión Europea, la Organización de las Naciones Unidas y Rusia). Sin embargo, los resultados de este esfuerzo diplomático no se han hecho sentir hasta el momento.

Por otra parte, la conciliación internacional[34] implica la intervención de un órgano que no posee una autoridad política propia, pero en el que las partes han depositado su confianza, y cuya función reside en analizar todos los aspectos de la controversia con el fin de proponer una solución no vinculante para las partes.

---

[34] Sobre la conciliación, ver: CHENEY HYDE, CH.: "The Place of Commissions of Inquiry and Conciliation Treaties in the Peaceful Settlement of International Disputes", en O'CONNELL, M.E. (Ed.): *International Dispute Settlement*, Ashgate, England, 2002, pp. 105-120; MERRILLS, J.G.: *International Dispute* Settlement, 2º ed., Grotius Publications Limited, Cambridge, 1991, pp. 59-79; SOBRINO HEREDIA, J.M.: "Procedimientos de aplicación de las normas…" *op.cit*., pp. 891-893; SOHN, L.B.: "The Future of Dispute Settlement", *The Structure and Process of International Law: Essays in Legal Philosophy Doctrine and Theory*, Martinus Nijhoff Publishers, The Hague, 2004, pp. 1124-1125.

Dicho medio comenzó a utilizarse en el marco de la Sociedad de Naciones (la organización que antecedió a la ONU), bajo cuyo impulso se establecieron Comisiones de Conciliación de carácter permanente. En la actualidad, se sigue recurriendo a las Comisiones de Conciliación, que tienen como función: el establecer los puntos de hecho y de derecho, y el presentar una propuesta de solución de la controversia. Se diferencian, pues, de las Comisiones de Investigación (otro método de solventar las diferencias) en que éstas tienen como función la mera determinación de los hechos relativos al conflicto, sin más.

En relación con la conciliación, existe una extensa reglamentación, recogida en distintos tratados. El Acta general para el arreglo pacífico de las diferencias internacionales de 1928 establece una serie de normas al respecto. Así, conforme a esta norma, se puede recurrir a la conciliación para la resolución de todo tipo de controversias; del mismo modo, las Comisiones podrán ser de carácter permanente o especial (sólo para un conflicto concreto); en el caso de las Comisiones de Conciliación permanentes, éstas habrán de constituirse en un plazo de seis meses, a petición de una de las partes; habrán de estar compuestas de cinco miembros elegidos para un plazo de tres años, con posibilidad de reelección; las Comisiones actuarán bajo demanda; se reunirán en la sede de la ONU o en un lugar designado al efecto por el presidente de las mismas; los trabajos desarrollados por estos órganos no serán públicos, salvo decisión en contrario, y siempre que las partes consientan; el procedimiento será contradictorio; su función será la recolección de toda la información necesaria para resolver el conflicto y lograr el acuerdo de las partes; en el acta final se hará constar si se ha logrado el acuerdo y sus condiciones, de manera que dicha acta habrá de ser comunicada a las partes, que decidirán sobre su posible publicación.

Ejemplos de su uso se han dado en el ámbito de la delimitación de territorio, así, el caso de la controversia territorial entre Guatemala y Belice de 2002. E, igualmente, en el marco de la delimitación marítima, como en el asunto de la delimitación de la plataforma continental entre Noruega e Islandia en 1981. Y cabe prever su utilización futura en asuntos relacionados con el medio ambiente y, de hecho, ya contamos con el *reglamento Facultativo de Conciliación de Controversias relativas a los*

recursos naturales y/o al medio ambiente, de 2002.

Finalmente, la investigación[35] supone el establecimiento de Comisiones de Investigación que determinen los hechos que están en la base del conflicto. La creación de estas Comisiones se lleva a cabo mediante un convenio especial de las partes en la controversia. El objetivo último de la institución de estos órganos que determinan los hechos no es sino lograr la resolución del conflicto.

Este medio es regulado inicialmente en la I Conferencia de Paz de la Haya, a iniciativa de Rusia, de modo que en la Convención de 1899 sobre la solución pacífica de controversias, se recoge el recurso a la investigación. Esta regulación permitió que se recurriera a este medio para la solución del *Asunto de los Pesqueros de Hull*, en el que buques de guerra rusos dispararon sobre pesqueros británicos que estaban faenando en alta mar, al confundirlos con torpederos japoneses. Gracias al establecimiento de una Comisión de Investigación que determinó la veracidad de los hechos, Rusia indemnizó a Gran Bretaña.

Posteriormente, se reguló más minuciosamente esta cuestión en la II Conferencia de Paz de la Haya, que dio como frutos el Convenio de la Haya para el arreglo pacífico de los conflictos internacionales de 1907. Este instrumento dispone que: la investigación tendrá carácter contradictorio; la Comisión podrá trasladarse a los lugares adecuados a los fines de su investigación; podrá solicitar de cualquiera de las partes las explicaciones o informes convenientes, de modo que las partes se

---

[35] Sobre la investigación, ver: CHENEY HYDE, CH.: "The Place of Commissions of Inquiry and Conciliation Treaties in the Peaceful Settlement of International Disputes", en O'CONNELL, M.E. (Ed.): *International Dispute Settlement*, Ashgate, England, 2002, pp. 105-120; JIMÉNEZ GARCÍA, F.: "Las Comisiones Internacionales de Investigación: Caso de Darfur (Sudán)", en GONZALO QUIROGA, M. (Ed.): *Métodos alternatives de solución de conflictos: perspective* multidisciplinary, Dyckinson, Madrid, 2006, pp. 291-306; MERRILLS, J.G.: *International Dispute* Settlement, 2º ed., Grotius Publications Limited, Cambridge, 1991, pp. 43-58; SOBRINO HEREDIA, J.M.: "Procedimientos de aplicación de las normas…" *op.cit.*, pp.891-893; SOHN, L.B.: "The Future of Dispute Settlement", *The Structure and Process of International Law: Essays in Legal Philosophy Doctrine and Theory*, Martinus Nijhoff Publishers, The Hague, 2004, p. 1124.

obligan a proporcionar a la misma todas las facilidades necesarias para el cumplimiento de su tarea; las deliberaciones de la Comisión serán secretas, pero el informe final será firmado por todos sus miembros y leído en sesión pública ante los consejeros y agentes de las partes; dicho Informe se limitará a la mera constatación de los hechos, sin que tenga valor vinculante para las partes.

El recurso a la investigación, en los últimos años, ha sido usual en el marco de las Naciones Unidas, sobre todo en los ámbitos concretos del derecho del mar y de los derechos humanos. En el ámbito del derecho del mar, la Convención de 1982 dispone que se constituirán tribunales arbitrales especiales con el fin de investigar y determinar ciertos hechos en asuntos relativos a pesquerías, a la protección del medio marino, y a la investigación científica y navegación. Estos tribunales podrán también formular recomendaciones a las partes, aunque las mismas no tendrán carácter vinculante.

En el ámbito de los derechos humanos, es usual recurrir a estas Comisiones para que, desplazándose a los países cuyo estado de los derechos humanos esté en tela de juicio, procedan a realizar una evaluación de la situación de éstos en dichos países. Así, se estableció una Comisión de Investigación sobre la utilización de armas químicas en la guerra Irán-Irak en 1987 y, más recientemente, en el año 2002, se ha creado la Misión de establecimiento de los hechos para Costa de Marfil.

La "judicialización" como medio de resolución de las diferencias en el derecho internacional: ¿el paso definitivo?

El arreglo judicial es un medio de carácter jurídico de solución de controversias, cuya principal característica es que en el mismo intervienen órganos compuestos por jueces independientes de las partes en el litigio. Estos órganos han de desempeñar con carácter permanente sus funciones judiciales. Y su tarea final será la de dictar una sentencia vinculante para las partes, tras un procedimiento judicial contradictorio. El arreglo judicial de controversias se concreta, pues, en el surgimiento de una serie de tribunales internacionales permanentes que pretenden resolver las diferencias surgidas entre los sujetos internacionales.

A primera vista, y a pesar de las particularidades del derecho internacional público, cabe señalar que, en este aspecto, dicho ordenamiento se asemeja a los ordenamientos internos, en tanto que se cuenta con tribunales para resolver las diferencias. Sin embargo, no podemos olvidar que los tribunales internacionales no poseen una jerarquía entre ellos, a diferencia de los ordenamientos internos. Además, no ejercen su competencia de modo automático, sino que es necesario que los Estados declaren expresamente que la aceptan. Y, finalmente, sus sentencias no tienen carácter vinculante, lo que las distingue de las sentencias pronunciadas por los tribunales internos.

Pero, la resolución judicial de las diferencias jurídico internacionales se ve inmersa, en el momento actual, en un proceso de institucionalización creciente, que descansa sobre la multilateralización de los medios de arreglo de controversias y el gradual interés de la comunidad internacional en dicho arreglo[36], a ser posible, en el plano judicial. De hecho, hace veinte años, el recurso a la "adjudicación internacional" era considerado como el último recurso, cuando el resto de modos de arreglo pacífico de controversias fallaban, mientras que ahora es usado de modo complementario con otros métodos de arreglo pacífico de controversias[37]. E, igualmente, se ha dado un cambio en las funciones del responsable de la "adjudicación internacional", el juez, en tanto en cuanto se puede considerar que en la actualidad, cumple verdaderas funciones de codificador[38].

Situándonos en este proceso de institucionalización, resaltamos que el primer paso vino dado por el establecimiento del Tribunal

---

[36] Ver: CAFFLISH, L.: «Cent Ans de Règlement Pacifique des Différends Interétatiques», *RCADI*, Tome 288, 2001, pp. 245-467; TREVES, T.: «Recents trends in the settlement of international disputes», *Cursos Euromediterraneos Bancaja de Derecho Internacional*, Vol.I, 1997, pp. 395-436.

[37] PRAGER, D.W.: "The Proliferation of International Judicial Organs: The Role of the International Court of Justice. The Benefits of Proliferation", en BLOKKER, N.M. & SCHERMERS, H.G. (eds.): *Proliferation of International Organizations. Legal Issues*, Kluwer Law International, The Hague, London, Boston, 2001, pp. 282-283.

[38] BOISSON DE CHAZOURNES, L. & HEATHCOTE, S.: « The Role of the New International Adjudicator », *Proceedings of American Society of International Law*, 2001, pp. 129-138.

Permanente de Justicia Internacional, posterior Tribunal Internacional de Justicia, que constituyó un hito en el sistema de eficacia del derecho Internacional, puesto que, por primera vez, el derecho internacional disponía de un órgano imparcial ajeno a los sujetos creadores del mismo, que poseía el control de su aplicación[39]. De esta manera, la aparición de una instancia judicial internacional objetiva sustituye al empleo de la fuerza entre Estados y al enjuiciamiento subjetivo de sus acciones por ellos mismos. Todos los Estados se pueden someter, ahora, a un mismo juez, lo que supuso una importante contribución a la unidad de este ordenamiento[40]. De hecho, no debemos olvidar que el funcionamiento de cualquier instancia judicial implica el establecimiento de una jurisprudencia que, en última instancia, va a asegurar la perennidad del contenido de las normas.

Desde la institución de esta jurisdicción internacional, son muchas las jurisdicciones que han aparecido en el panorama internacional. Es de resaltar que el nacimiento del Tribunal Internacional de Justicia está íntimamente ligado a una situación de evolución de la sociedad internacional tras la II guerra mundial. En el mismo sentido, el establecimiento del resto de las jurisdicciones internacionales ha estado condicionado por el hecho de alcanzar un cierto estadio de progreso de la sociedad internacional, en concreto, tras el fin de la guerra fría, con el fin del bipolarismo, el abandono de la interpretación marxista-leninista de las relaciones internacionales y el desarrollo del capitalismo[41]. De hecho, durante décadas de la mencionada escisión en el seno de la sociedad

---

[39] Sin olvidar la larga lista de foros de arbitraje especializados y *ad hoc*, que han servido como vehículos para la resolución de controversias internacionales (Ver: CHARNEY, I.: "Is International Law threatened by multiple international tribunals?", *RCDAI*, Tome 271, 1998, pp. 118-120).

[40] DUPUY, P.M.: "Multiplication des jurisdictions internationales et dangers de fragmentation de l'ordre juridique internacional", en *Cursos Euromediterráneos Bancaja de Derecho Internacional*, Vol. III, 1999, pp. 265-266.

[41] ROMANO, C.P.R.: "The Proliferation of International Judicial Bodies: The Pieces of The Puzzle", *New York University Journal of International Law and Politics, Symposium issue, The Proliferation of International Tribunals: Piecing Together the Puzzle*, Vol. 31, Nº 4, Summer 1999, pp. 728-738. Ver también: REISMAN, W.M.: "International Law alter the Cold War", *American Journal of International Law*, Vol. 84, Nº 4, October 1990, pp. 859-866.

Internacional, los mecanismos de arreglo de controversias eran vistos como un instrumento de las principales potencias occidentales para desarrollar el derecho internacional a su antojo[42].

El fenómeno del establecimiento de tribunales internacionales permanente es relativamente reciente, y está vinculado, fundamentalmente, a las dos guerras mundiales y a las organizaciones internacionales que surgen al fin de las mismas: la Sociedad de Naciones y la Organización de las Naciones Unidas. Así, tras la creación del Tribunal Permanente de Justicia Internacional (1920), se instituye el Tribunal Internacional de Justicia (1946), ambos encargados de resolver, con carácter general, controversias estatales. Este último tribunal, hoy por hoy, juega un papel decisivo en la resolución de diferencias estatales, y su jurisprudencia está siendo determinante en la evolución del propio derecho internacional.

Así, tras el Tribunal Internacional de Justicia, han aparecido órganos judiciales internacionales cuyo ámbito competencial es más específico aunque de ámbito universal, como el Tribunal de Derecho del Mar, instituido en octubre de 1996, y la Corte Penal Internacional, cuyo Estatuto entró en vigor el 1 de julio de 2002. En relación con el espectro de actuación de esta última jurisdicción, al ámbito de la responsabilidad penal internacional del individuo, han surgido tribunales penales *ad hoc*, así el Tribunal de la ex Yugoslavia y el de Ruanda (creados por el Consejo de Seguridad) y jurisdicciones de carácter mixto, internacional-nacional, como el Tribunal de Camboya o el Tribunal de Sierra Leona.

Igualmente, han visto la luz tribunales de ámbito regional, tanto en el aspecto de la integración económica (el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, el Tribunal de Justicia del MERCOSUR y el Tribunal Andino de Juristas), como en lo relativo a los derechos humanos (el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, la Corte Interamericana de Derechos Humanos y la Corte Africana de Derechos Humanos). Igualmente, han surgido tribunales administrativos en el marco de

---

[42] TREVES, T.: "Recent trends in the settlement of international disputes", *Cursos Euromediterráneos Bancaja de Derecho Internacional*, Vol. I, 1997, p. 403.

algunas Organizaciones Internacionales[43].

Finalmente, han hecho su aparición toda una serie de tribunales arbitrales, que tratan, fundamentalmente, de disputas entre personas privadas de diferentes nacionalidades y en relación con asuntos comerciales transnacionales[44]. En este mismo ámbito, también se han establecido tribunales arbitrales *ad hoc*, que conocen de asuntos surgidos entre dos Estados y que éstos prefieren conducir ante un tribunal de este tipo, en lugar que ante el TIJ, como el Tribunal de Reclamaciones Irano-Estadounidense[45]. Todo ello sin olvidar el Tribunal Permanente de Arbitraje, que sigue desempeñando funciones interesantes[46]. Además, también contamos con otra categoría de tribunales, de carácter arbitral, que dilucidan las controversias surgidas entre los Estados y entidades privadas o individuales, como el *International Centre for Settlement of Investment Disputes* (ICSID)[47], en el marco del Banco Mundial.

Este fenómeno de proliferación de jurisdicciones internacionales,

---

[43] Así, el Tribunal Administrativo de las Naciones Unidas y el Tribunal Administrativo de la OIT, que sirve como tribunales administrativos para otros organismos especializados de las Naciones Unidas, como la Organización Mundial de la Salud y la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura. Otros organismos especializados, como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, tienen sus propios tribunales administrativos. También contamos con el Tribunal del Banco Interamericano para el Desarrollo, el Tribunal del Banco de Desarrollo Asiático el de la Organización de Estados Americanos. Sobre los tribunales administrativos en general, ver: SZASZ, P.: "The Proliferation of Administrative Tribunals", en BLOKKER, N. & SCHERMERS, H. (eds.): *Proliferation of International Organizations*, 241 (2001). Para una visión crítica de la labor de los tribunales administrativos en relación con el TIJ, ver: GOMULA, J.: "The International Court of Justice and Administrative Tribunals of International Organizations", *Michigan Journal of International* Law, Vol. 13, Nº 1, 1991, pp. 83-121.

[44] Ver: SOONS, A. (ed.): *International Arbitration: Past and Prospects*, 1990.

[45] LAUTERPACHT, E: *Aspects of the Administration of International Justice*, 1991, pp. 9-11.

[46] HAMILTON, P. et al. (eds.): *The Permanent Court of Arbitration: International Arbitration and Dispute Resolution*, 1999.

[47] SHIHATA, I. & PARRA, A.: "Tbe Experience of the International Centre for Settlement of Investment Disputes", 14 *ICSID Rev.*299 (1999).

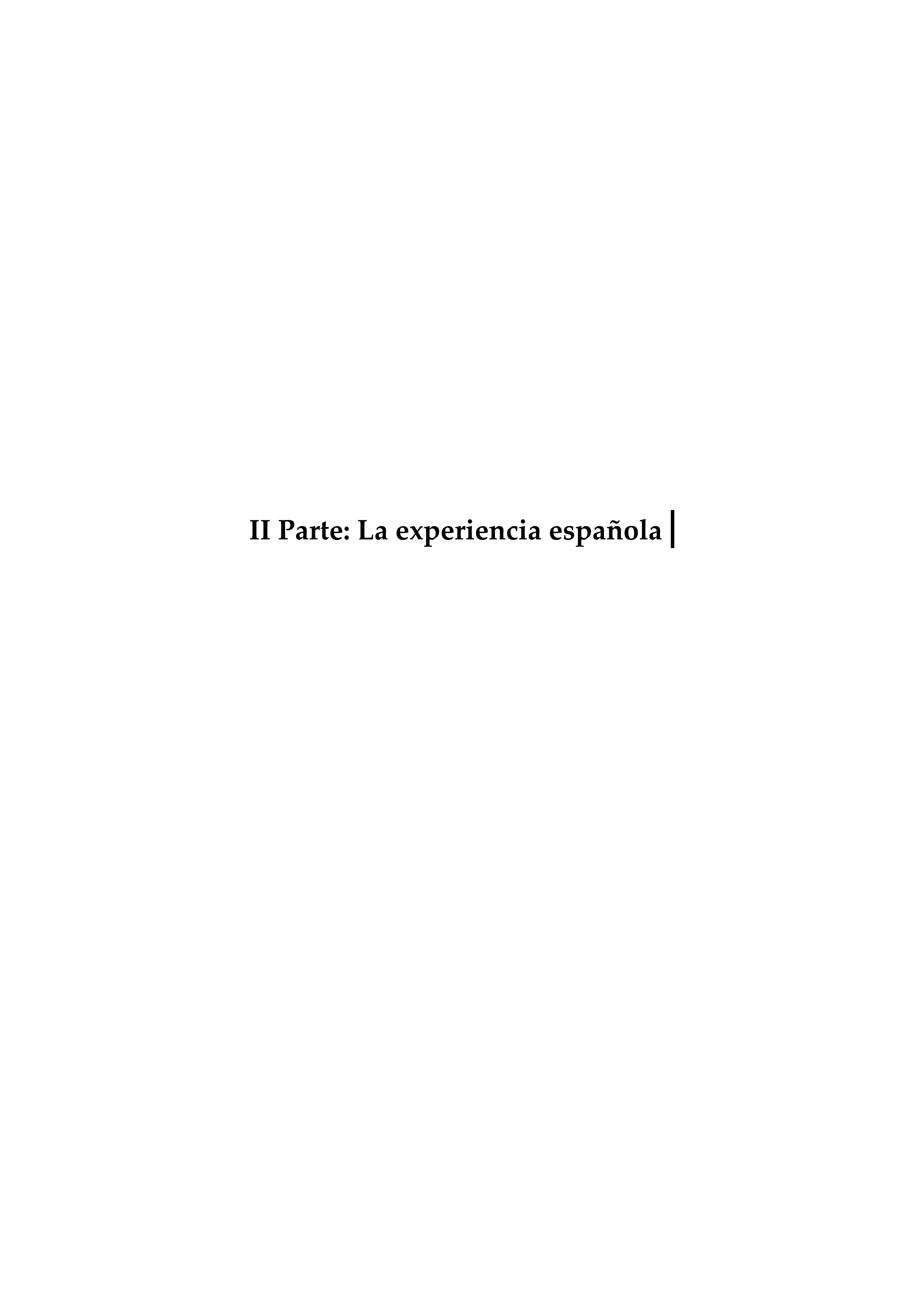
resultante de la evolución del ordenamiento jurídico internacional, ha sido bautizado por RODRÍGUEZ CARRIÓN como una "judicialización" de la sociedad internacional[48]. Este proceso ha conducido, a su vez, a una serie de reflexiones en torno a los riesgos de fragmentación del derecho que supondría la existencia de distintos tribunales con pronunciamientos diferentes.

Sin embargo, y sin entrar en los peligros de la fragmentación, es de destacar que los tribunales internacionales y su proliferación suponen una contribución importante al arreglo pacífico de controversias, a la par que han expandido la jurisdicción internacional sobre ámbitos impensables en el marco del derecho internacional, así, sobre la responsabilidad penal internacional del individuo. Este argumento, a su vez, entra en contacto con la relación de las jurisdicciones internacionales surgidas con el Tribunal Internacional de Justicia, de modo que podríamos afirmar que su aparición supone la extensión de la aplicación del derecho internacional a disputas que, de otro modo, no serían conocidas fácilmente por el TIJ[49]. E, incluso, yendo más allá, supone el acceso al escenario internacional de actores que, hasta el momento, no actuaban en el mismo[50].

Pero quizás la mayor aportación realizada por la propagación de jurisdicciones internacionales ha sido la contribución de las decisiones judiciales adoptadas por las mismas al desarrollo del derecho, fortaleciendo el significado del derecho internacional y el papel jugado por éste en las relaciones internacionales contemporáneas[51].

---

[48] RODRÍGUEZ CARRIÓN, A.J.: *Lecciones de Derecho Internacional* Público, 4ª ed., Tecnos, Madrid, 1998, p. 86.
[49] CHARNEY, I.: "Is International Law threatened by multiple international tribunals?", *RCDAI*, Tome 271, 1998, pp. 116.
[50] PRAGER, D.W.: "The Proliferation of International Judicial Organs: The Role of the International Court of Justice. The Benefits of Proliferation", en BLOKKER, N.M. & SCHERMERS, H.G. (eds.): *Proliferation of International Organizations. Legal Issues*, Kluwer Law International, The Hague, London, Boston, 2001, p. 279.
[51] BUERGENTHAL, Th..: "International law and the Proliferation of International Courts", Conferencia inaugural en *Cursos Euromediterráneos Bancaja de Derecho Internacional*, Vol. V (2001), p. 38.



II Parte: La experiencia española

El Sistema Nacional español de Gestión de Crisis

María Teresa Gibaja Peña *

Presidencia del Gobierno

INTRODUCCIÓN

Hasta hace pocas décadas el concepto de "situación de crisis" se asociaba, dentro del ámbito institucional, con un conflicto de naturaleza político-militar. Estaba unido a la idea de un enfrentamiento entre dos bloques militares, a ese amplio margen entre la paz y la guerra. Sin embargo, con el fin de la guerra fría y las transformaciones geopolíticas en el mundo de estos últimos años, se está asistiendo a una creciente expansión del término. Términos tales como "situación de crisis", "gabinete de crisis", "centro de crisis", etc. ha ido incorporándose al lenguaje periodístico y coloquial.

En el momento actual, este concepto no sólo sirve para definir conflictos armados sino cualquier tipo de desastre, tanto natural como tecnológico, es mas, se emplea con cierta asiduidad incluso en el ámbito empresarial y en el mundo de las finanzas.

---

* Vocal Asesora de la Subdirección de Alerta y Seguimiento del Departamento de Infraestructura y Seguimiento para Situaciones de Crisis de la Presidencia del Gobierno.

Los Estados modernos se han visto necesitados de dotarse de medios ágiles y eficaces con los que dar respuesta a esas situaciones que, en determinados momentos, puede afectar a un correspondiente sector.

Las "situaciones de crisis" a las que se hace referencia en este documento corresponden a riesgos que puedan afectar de forma grave a la vida o intereses de los ciudadanos, a la seguridad ciudadana, al sistema socioeconómico de la Nación o a la seguridad e independencia de España; en muchos de los casos, existiendo la imposibilidad práctica de enfrentarse a dicha amenaza por medio del normal funcionamiento de las Instituciones; y, generalmente, disponiendo de un escaso tiempo de respuesta.

Hay muchos tipos de crisis y ninguna es igual, sin embargo, las más generales, en función de la forma en que éstas se desencadenen, son:

- Crisis o emergencia de carácter súbito, en las que ningún indicio ha permitido anticipar el suceso
- Crisis de desarrollo lento, en las que tiene lugar un proceso de escalada o de desarrollo de los acontecimientos que conducen a una situación a la que hay que hacer frente de forma ineludible. Pertenecen a este grupo la mayor parte de las crisis internacionales.

ANTECEDENTES

A mediados de 1980, en España no existía un sistema que permitiera al Gobierno la prevención, el seguimiento y la conducción de eventuales situaciones de crisis o emergencia, de carácter nacional o internacional, con una ausencia de normativa y planes de actuación imprescindibles para afrontar con éxito problemas de esta naturaleza. Todo ello motivó al Gobierno a dotar a nuestro país de un sistema estable y eficaz para solventar los problemas antes señalados.

Ya la Constitución Española, en su artº 116, preveía el establecimiento, mediante Ley Orgánica, de los tres estados de alarma, excepción y sitio, que posteriormente fueron regulados mediante Ley Orgánica 4/1981 de 1 de junio, en la que se establecían los requisitos y el marco básico de actuación de las instituciones políticas ante situaciones

excepcionales. Sin embargo, esta normativa básica, fundada en supuestos claramente de otra época, no era suficiente para permitir dar una respuesta progresiva y adecuada a la mayoría de las crisis que habitualmente se producían.

En este contexto, y dentro del ámbito estrictamente militar, a principios de 1980 ya se venía debatiendo sobre la necesidad de crear un sistema y una metodología sobre acciones necesarias para alcanzar los objetivos de la Defensa Nacional para las situaciones de crisis.

En este sentido, la Directiva de Defensa Nacional 1/84 mencionaba en el punto 14 "la necesidad de establecer una normativa, en el ámbito interministerial, de Control de Crisis para poder reaccionar de forma rápida y proporcionada a cualquier situación nacional o internacional, que pudiera atentar a la vida, seguridad o bienestar de los españoles".

Asimismo, en el punto 15 se mencionaba "la necesidad de garantizar la continuidad de la acción de Gobierno en las situaciones de crisis, creando la organización adecuada con los medios precisos, para asegurar el ejercicio de mando y control de decisiones".

Posteriormente, en el Plan General de la Defensa derivado de la Directiva de Defensa Nacional 1/86, tras el ingreso de España en la OTAN, se mencionaba por primera vez la necesidad de crear un Sistema de Conducción de Crisis, en el ámbito nacional, y dentro de éste la construcción de un Centro Nacional de Gestión de Situaciones de Crisis como sede alternativa del Gobierno de la Nación.

La búsqueda de instrumentos políticos para afrontar con éxito estas situaciones, no era exclusiva de nuestro país. En las últimas décadas, países de nuestro entorno estaban desarrollando una intensa labor en la creación de sistemas de prevención y control de crisis a los que resultaba aconsejable que nos homologáramos en esa búsqueda de garantizar en todo momento la paz y la seguridad de los ciudadanos.

El Gobierno español, tras analizar los mecanismos de crisis existentes en los países de nuestro entorno político y los que, para estas circunstancias, disponía la OTAN, tomó la decisión de crear un sistema que pasaría a denominarse en aquel entonces "Sistema Nacional de

Conducción de Situaciones de Crisis", ahora llamado "Sistema Nacional de Gestión de Situaciones de Crisis".

Los hechos acaecidos en los comienzos del siglo XXI, con nuevos riesgos y amenazas y una repercusión multisectorial de éstos hace cada día más evidente, si cabe, la necesidad de un Sistema de Prevención y Conducción de Crisis, bien concebido y organizado, operativo y eficaz. La disponibilidad de este sistema es un indicador relevante de la responsabilidad y modernidad de los Estados.

DESCRIPCIÓN DEL SISTEMA NACIONAL DE GESTIÓN DE SITUACIONES DE CRISIS (SNGSC)

El Sistema Nacional de Gestión de Situaciones de Crisis (SNGSC), antes llamado Sistema Nacional de Conducción de Situaciones de Crisis, fue concebido –y desarrollado- en nuestro país en el último tercio de los años 1980 y primeros de los 1990, como "un sistema estable y eficaz de prevención, control y conducción de cualquier situación que altere la normalidad, con incidencia grave en la vida, la seguridad o el bienestar de los españoles y la estabilidad del Estado de Derecho".

Fue definido como un conjunto de Órganos, en su mayoría interministeriales, de la Administración General del Estado, Infraestructuras e Instrumentos Operativos a disposición del Gobierno de la Nación, para garantizar la continuidad de la acción de gobierno y facilitar las actuaciones necesarias ante situaciones de crisis o emergencia, tanto nacionales como internacionales.

El Sistema Nacional de Gestión de Situaciones de Crisis está integrado por:

- Órganos (Comisión Delegada del Gobierno para Situaciones de Crisis, Comisión de Apoyo, Comité Nacional de Planes Civiles de Emergencia y DISSC).
- Infraestructuras (Centro Nacional de Gestión de Situaciones de Crisis, Centros Ministeriales, y Malla de Comunicaciones Seguras de la Presidencia del Gobierno -Malla B-).

- Instrumentos operativos (Subsistema de Alerta y Seguimiento y Subsistema de Respuesta).

Los principios que inspiran la actuación del Sistema son:

- La coordinación administrativa, respetando las responsabilidades y competencias de los órganos de la Administración afectados.
- La flexibilidad en la respuesta a cada situación, permitiendo la activación gradual y progresiva de los órganos del Sistema necesarios de acuerdo con la gravedad, importancia o singularidad de cada situación de crisis o emergencia.
- La aportación coordinada de los recursos necesarios.

La participación en el Sistema del resto de las Administraciones Públicas deberá ser articulada de acuerdo con la distribución de competencias que asigna la Constitución, los Estatutos de Autonomía y la norma jurídica que corresponda.

➢ ÓRGANOS DEL SISTEMA NACIONAL DE GESTIÓN DE SITUACIONES DE CRISIS (SNGSC)

El SNGSC lo componen diferentes órganos cuya estructura organizativa y funcional, definida en un principio, ha ido incorporando a partir de 2004 algunas modificaciones que mejoran su coherencia. Estos órganos son:

- Comisión Delegada del Gobierno para Situaciones de Crisis (CDGSC).
- Comisión de Apoyo (CA).
- Órganos "ad hoc":
  - Célula de Crisis Ministerial (CCM).
  - Célula de Crisis Interministerial (CCI)
- Comité Nacional de Planes Civiles de Emergencia (CNPCE).
- Comités Sectoriales (CS).
- Dpto. de Infraestructura y Seguimiento para Situaciones Crisis (DISSC)

- ***Comisión Delegada del Gobierno para Situaciones De Crisis***

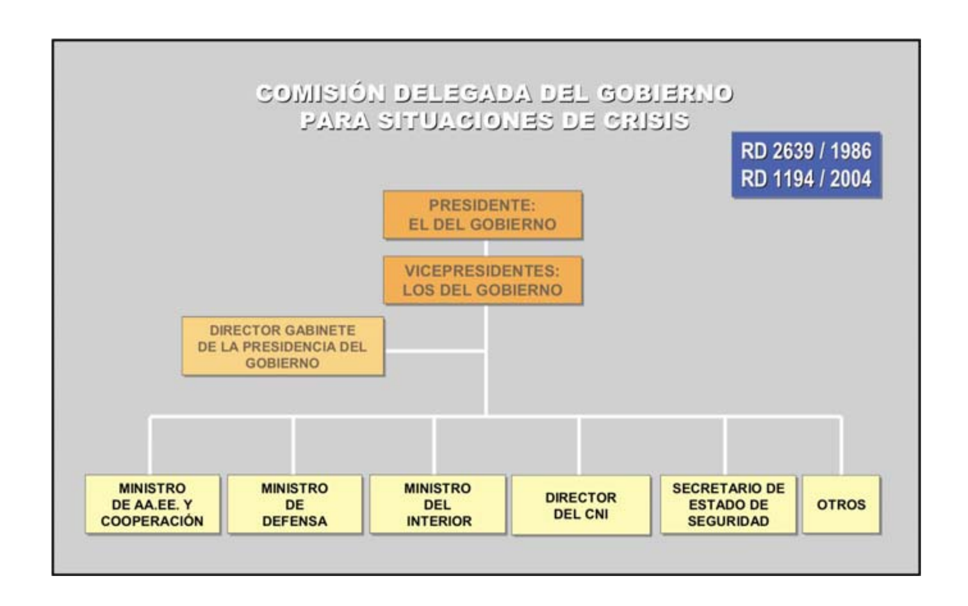
La Comisión Delegada del Gobierno para Situaciones de Crisis (CDGSC) fue creada por Real Decreto de 1986 como cabeza rectora del Sistema, integrando las capacidades máximas de actuación, conducción y suprema responsabilidad política. Es, por tanto, el órgano superior de propuesta, decisión y conducción del SNCSC.

Con su última regulación, por Real Decreto de mayo de 2004, está integrada por el Presidente del Gobierno, los Vicepresidentes del Gobierno, los Ministros de Asuntos Exteriores y Cooperación, de Defensa, del Interior y de Economía y Hacienda, y los Secretarios de Estado del CNI y de Seguridad. El Secretario de la Comisión es el Director del Gabinete de la Presidencia del Gobierno.

Podrán formar parte de la Comisión otros Ministros que en cada caso se designen por el Presidente, en función de los asuntos a tratar. Asimismo podrán ser incorporados a las reuniones de esta Comisión altos cargos de la Administración y, excepcionalmente, aquellas personas que puedan prestar una contribución singular al tema de que se trate.

Sus funciones esenciales son:

- Aprobar la normativa necesaria para el funcionamiento del SNGSC.
- Aprobar los planes y programas de infraestructura, así como las actuaciones que sean precisas para garantizar la continuidad de la acción del gobierno y el funcionamiento normal de la vida ciudadana.
- Dirigir y coordinar las actuaciones encaminadas a prevenir, controlar y conducir las situaciones de crisis.
- Asumir las funciones propias que tenía asignada la Comisión Delegada del Gobierno para la Seguridad del Estado

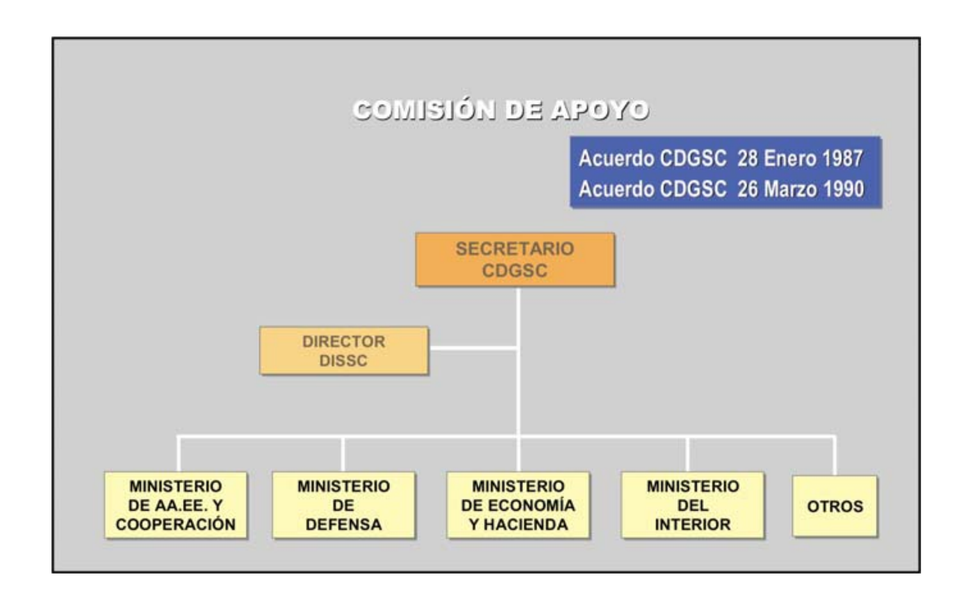


- *Comisión de Apoyo*

Creada por Acuerdo de la CDGSC de 28 de enero de 1987, y redefinida por un Acuerdo posterior de la misma de 26 de marzo de 1990, está definida como órgano de planificación, estudio, coordinación de trabajos y asesoramiento a la Comisión Delegada.

Está presidida por el Secretario de la CDGSC e integrada por los Subsecretarios de los Ministerios de Asuntos Exteriores y Cooperación, Defensa, Economía y Hacienda e Interior. Pueden participar, como en la Comisión Delegada, otros Subsecretarios o expertos en función de los asuntos. Su Secretario es el Director del DISSC.

La Comisión de Apoyo compatibiliza estas funciones con funciones de decisión, por delegación del la CDGSC en situaciones cuya magnitud y gravedad no precisaron del Órgano rector, la Comisión Delegada, lo que permite dotar al Sistema de gradualidad y mayor operatividad.



- *Comité Nacional de Planes Civiles de Emergencia*

En el ámbito de los recursos, teniendo en cuenta las necesidades derivadas de la Directiva de Defensa Nacional, las exigencias de los Planes de Protección civil y el Desarrollo del Sistema Nacional de Conducción de Crisis, el Consejo de Ministros de 15 de enero de 1988 acordó la creación del Comité Nacional de Planes Civiles de Emergencia (CNPCE). Es un órgano interministerial de apoyo a la Comisión Delegada del Gobierno para Situaciones de Crisis en lo relacionado con la aportación y aplicación de recursos y servicios, públicos y privados, a las diversas necesidades que puedan presentarse ante situaciones de crisis o emergencia.

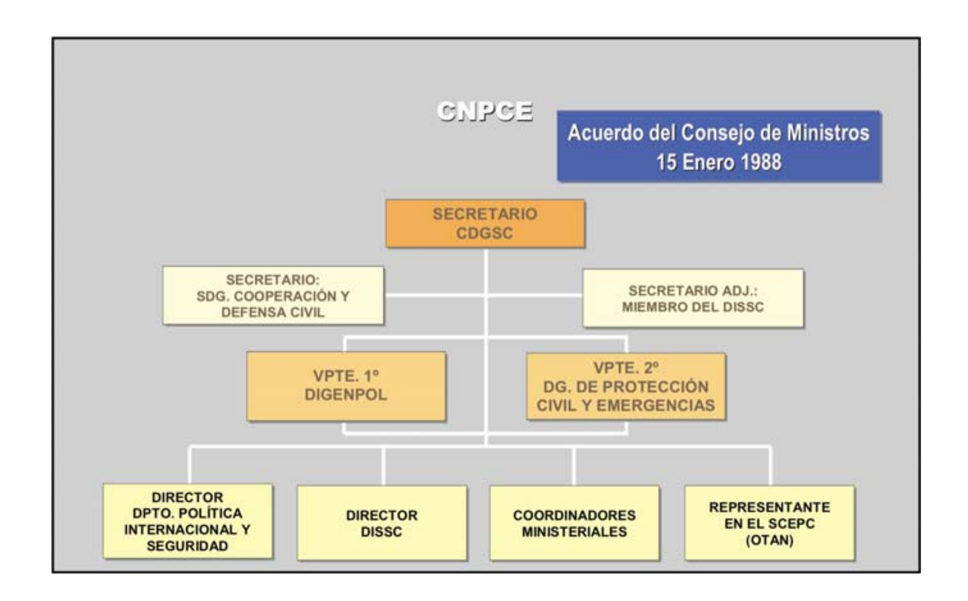
La creación del CNPCE vino a cubrir un vacío en la Administración española y permitió, además, la homologación de España con el sistema de planificación de emergencia de la Alianza Atlántica, así como una participación efectiva en sus actividades. Su diseño respondió, por tanto, a la imagen del Alto Comité de Planeamiento Civil de Emergencia de la OTAN (SCEPC).

El Pleno de este Comité está presidido por el Secretario de la CDGSC, como Autoridad Nacional de Planes de Emergencia,

vicepresidido por los Directores Generales de Política de Defensa (Ministerio Defensa) y de Protección Civil y Emergencias (Ministerio Interior) e integrado en calidad de vocales por el Director del DISSC, el Director del Departamento de Política Internacional y Seguridad del Gabinete de la Presidencia del Gobierno, el Representante español ante el SCEPC de la OTAN y los coordinadores de los diferentes Comités Sectoriales de Trabajo y que, a ser posible, deberían coincidir con los representantes de los Ministerios en el desarrollo del Plan General de la Defensa. Actúa como vocal-secretario permanente el Subdirector General de Cooperación y Defensa Civil de la Dirección General de Política de Defensa (DIGENPOL), asistido por un miembro del DISSC como Secretario adjunto.

El CNPCE tiene encomendadas las siguientes funciones:

- Proponer la normativa necesaria para regular la aportación de recursos y servicios.
- Emitir directrices de planeamiento para la elaboración de los diferentes planes Civiles de Emergencia destinados a atender a las hipotéticas situaciones de crisis que le formule la Comisión Delegada.
- Coordinar los diferentes planes de aportación de recursos elaborados por los Comités Sectoriales de trabajo y elevarlos a la CDGSC, para su aprobación.
- Informar periódicamente a la Comisión Delegada sobre el estado de preparación y elevarle propuestas normativas necesarias para regular la aportación de recursos y servicios y hacer frente a las diversas situaciones de crisis.
- Participar en el planteamiento civil de emergencia de OTAN.
- Mantener los enlaces necesarios con estructuras homólogas de otros países en coordinación con el Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación.

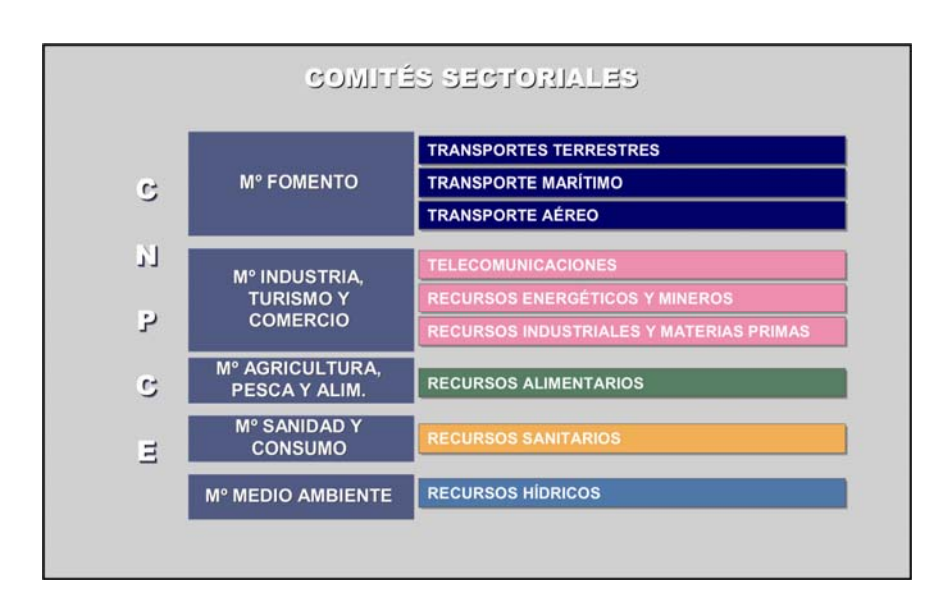


- *Comités Sectoriales*

Los Comités Sectoriales de Recursos, creados bajo la dependencia del Comité Nacional de Planes Civiles de Emergencia (CNPCE), son órganos interministeriales de asesoramiento y planeamiento, en los que participan representantes de los distintos organismos de la Administración, empresas e institutos públicos y, en su caso, privados, que representan intereses en el sector correspondiente; y son, además, gestores de unos recursos que es necesario tener identificados y disponibles para su utilización ante cualquier situación de crisis.

Actualmente, están constituidos los Comités Sectoriales de: Transporte Terrestres, Transporte Marítimo y Transporte Aéreo, Telecomunicaciones, Recursos energéticos y Mineros, Recursos Industriales y Materias Primas, Recursos alimentarios, Recursos Sanitarios y Recursos Hídricos.

Los coordinadores de los Comités Sectoriales serán elegidos por los Ministros de los Departamentos a los que están adscritos, entre los Directores Generales de su Ministerio más relacionados con los recursos de que se trate.



Funciones de los Comités Sectoriales:

- Elaborar los Planes de Aportación de Recursos (PAR,s).
- Mantener un censo de datos de la actividad sectorial.
- Elaborar propuestas de normativas para regular la aportación de recursos.
- Participar en los órganos de trabajo del Alto Comité de Planes Civiles de Emergencia de OTAN.

- *Órganos "Ad Hoc": Células de Crisis Ministeriales y Células de Crisis Interministeriales*

Tanto las Células de Crisis Ministeriales como las Interministeriales son órganos cuya creación no ha sido formalmente explicitada, con funciones de seguimiento y coordinación, así como de planeamiento y propuesta de opciones y medidas de respuesta para la gestión de situaciones de crisis o emergencia, sectoriales o intersectoriales. Adoptan una composición "ad hoc" en función de la naturaleza y características de tales situaciones.

* Las Células de Crisis Ministeriales (CCM)

Son órganos de planeamiento y apoyo al Ministro correspondiente; y de coordinación de las actuaciones ministeriales

encaminadas a la prevención, control y conducción de situaciones de crisis o emergencia de carácter sectorial.

Este Grupo ministerial está integrado por Altos Cargos del Departamento, siendo los Directores de Gabinete de los Ministros quienes actúan como Coordinadores Ministeriales de Crisis y Secretarios de las Células Ministeriales, a excepción del Ministerio de Defensa, en el cual por particularidades de su estructura orgánica es el Director General de Política de Defensa el que ejerce las funciones expresadas.

Funciones de las CCM:

- Estudiar y aprobar los planes de actuación sectorial para la prevención, control y conducción de situaciones de crisis o emergencia, así como coordinar las actuaciones ministeriales.
- Asesorar y apoyar, en su caso, al órgano encargado de la coordinación o conducción de la crisis.

* Las Células de Crisis interministeriales (CCI)

Con la autorización del Secretario de la CDGSC se constituirán Células de Crisis Interministeriales "ad hoc", como órganos de seguimiento, planeamiento y propuesta cuando la intensidad de la crisis así lo determine. Además, se pueden constituir con carácter preventivo, cuando el nivel de riesgo lo aconseje.

Las Células de Crisis Interministeriales estarán compuestas por representantes de los Ministerios y organismos que, en cada caso, se consideren necesarios. El Secretario de la CDGSC designará la autoridad que deba presidir dicha Célula.

El órgano de trabajo de las Células de Crisis Interministeriales lo proporcionará el DISSC, principalmente el Subsistema de Conducción, del que se hará mención en páginas posteriores.

Serán funciones de las CCIs:

- Realizar el seguimiento, elaborar planes de emergencia y proponer las actuaciones para la resolución de las situaciones de crisis para las que hayan sido convocadas.
- Asesorar y apoyar, en su caso, al órgano encargado de la coordinación o conducción de esa crisis.

- ***Departamento de Infraestructura y Seguimiento para Situaciones de Crisis (DISSC)***

El Departamento de Infraestructura y Seguimiento para Situaciones de Crisis constituye la estructura permanente del Sistema y es el principal órgano de apoyo al Secretario de la Comisión Delegada del Gobierno para Situaciones de Crisis.

El DISSC fue creado por R.D. 163/1987 de 6 de febrero. En su exposición de motivos señalaba que, la asignación por la Directiva de Defensa Nacional a la Presidencia del Gobierno de la responsabilidad de la ejecución de determinados cometidos, en orden a asegurar una reacción inmediata y adecuada en situaciones de crisis, así como garantizar en estos casos la continuidad de la acción del Gobierno, lleva a la necesaria existencia de "un órgano que prevea el conjunto de medidas que el Presidente del Gobierno pudiera adoptar, que haga posible la transmisión de sus decisiones y que permita el seguimiento y control de la situación".

En aquella época, el informe del Secretario de la CDGSC señalaba, en relación con la creación del DISSC, la necesidad de disponer de una "unidad soporte del Sistema que, desde una estructura permanente, asegure el desarrollo paulatino y homogéneo del mismo, tanto en sus aspectos procedimentales como de infraestructura; actúe igualmente como órgano de detección, previsión y seguimiento y, en su caso, activador de las situaciones, y preste el necesario apoyo a los diversos órganos creados en el marco del SNGSC".

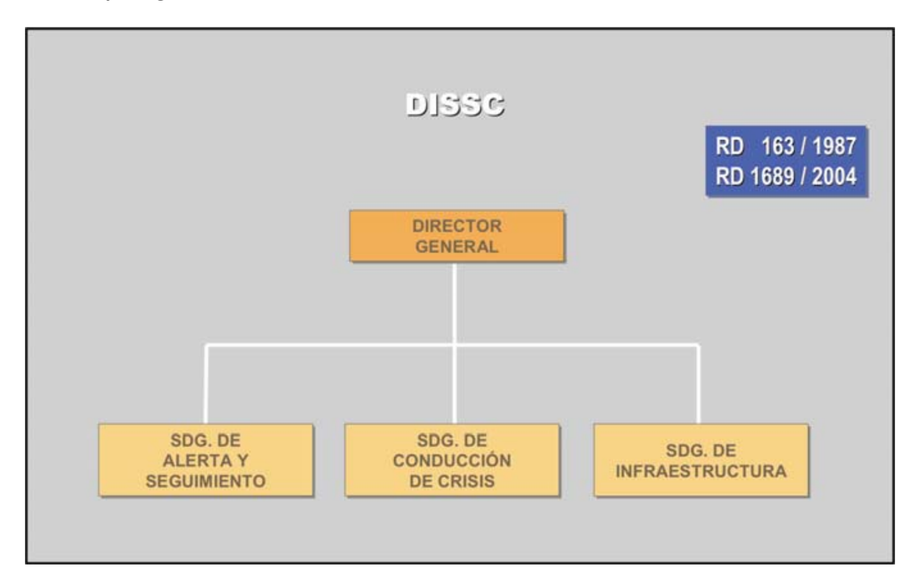
En su regulación actual (RD 1689/2004, de 12 de julio, por el que se desarrolla la estructura orgánica de la Presidencia del Gobierno) el DISSC queda adscrito orgánicamente a la Secretaría General de la Presidencia del Gobierno y recupera su dependencia funcional del Director del Gabinete de la Presidencia del Gobierno.

Además de prestar apoyo a los órganos del SNGSC, le corresponden al DISSC las siguientes funciones:

- Mantener y asegurar el funcionamiento del Centro Nacional de Gestión de Situaciones de Crisis y las comunicaciones especiales

de la Presidencia del Gobierno, así como proteger sus instalaciones y documentación
- o Realizar el seguimiento de las situaciones de crisis, nacionales e internacionales, en coordinación con los órganos y autoridades directamente competentes.
- o Servir de órgano de apoyo para las actuaciones de la Presidencia del Gobierno o de la CDGSC.
- o Proponer la normativa para el funcionamiento del SNGSC y programar y coordinar ejercicios de conducción de crisis.

El Departamento de Infraestructura y Seguimiento para Situaciones de Crisis (DISSC) está estructurado en tres Subdirecciones: Alerta y Seguimiento, Conducción e Infraestructura.



* Subdirección de Alerta y Seguimiento

Desarrolla las siguientes tareas:

- o Elabora informes de seguimiento para el Presidente del Gobierno, los miembros de la CDGSC, y las Autoridades el SNGSC que se determine, relacionados con las situaciones de crisis o emergencia nacionales e internacionales.
- o Alerta sobre cualquier hecho o circunstancia que pueda ser de interés para las Autoridades del SNGSC.

- Propone la activación inicial del SNGSC.

Dentro de esta Subdirección se encuentra el Servicio Permanente de Alertas (SEPAL), activado 24 horas al día los 365 días del año. Realiza la alerta y el seguimiento de los acontecimientos relacionados con crisis o emergencia, para informar a los miembros de la CDGSC y a aquellas Autoridades del SNGSC que se determine. Además, cuenta con un grupo de Análisis y Valoración, compuesto por asesores expertos en las diferentes áreas temáticas objeto de seguimiento.

* Subdirección de Conducción de Crisis

Desarrolla las siguientes tareas:

- Coordina el proceso de actualización del Proyecto del SNGSC.
- Coordina las estructuras, procedimientos, planes y medidas de respuesta del Subsistema de Respuesta del SNGSC.
- Realiza el planeamiento y conducción de ejercicios, nacionales o internacionales, de Gestión de Crisis.
- Mantiene relaciones y vínculos del SNGSC con los órganos de gestión de crisis de los organismos internacionales (UE, ONU, OSCE y OTAN).
- Realiza el seguimiento de la normativa nacional e internacional relacionada con gestión de crisis.

* Subdirección de Infraestructura

La Subdirección de Infraestructura es la Unidad del DISSC encargada de proponer el diseño y conceptualización de las infraestructuras del SNGSC (Centro Nacional de Gestión de Situaciones de Crisis y Comunicaciones Especiales), su desarrollo, la gestión de las mismas y su actualización permanente.

➢ INFRAESTRUCTURAS DEL SISTEMA NACIONAL DE GESTIÓN DE SITUACIONES DE CRISIS

Las infraestructuras del SNGSC son los espacios físicos, los

soportes físico-lógicos y las redes y sistemas de comunicaciones y datos que precisan los órganos y los instrumentos operativos del SNGSC, para su funcionamiento como tal sistema.

En la actualidad, las infraestructuras del Sistema son:

- El Centro Nacional de Gestión de Situaciones de Crisis
- La Malla B o Red de Comunicaciones Seguras de la Presidencia del Gobierno.

En el último año y medio, el DISSC ha procedido a una redefinición de las infraestructuras del Sistema Nacional de Gestión de Situaciones de Crisis para su desarrollo y mejora funcional, así como su actualización tecnológica. Estas infraestructuras se están desarrollando para incrementar la eficacia del Sistema.

- El Centro Nacional de Gestión de Situaciones de Crisis

El Centro Nacional de Gestión de Situaciones de Crisis (CNGSC), antes llamado Centro Nacional de Conducción de Situaciones de Crisis, es el centro principal de la Red de Centros de Conducción Nacional y neurálgico de toda la Infraestructura del Sistema Nacional de Gestión de Situaciones de Crisis. Está situado en la Presidencia del Gobierno y es el Centro de mando y Control alternativo de la Presidencia del Gobierno para situaciones de emergencia o crisis.

Desde él pueden desempeñar sus funciones, en situaciones críticas, las autoridades y órganos del Sistema. Facilita, pues, la gestión de crisis y la hace posible en las peores circunstancias. Dispone de servicios especiales: presentación de señales, telecomunicaciones seguras y sistemas específicos de informática y comunicaciones.

El CNGSC constituye, además, el lugar de trabajo permanente del DISSC y del resto de los órganos del Sistema (Comisión Delegada, Comisión de Apoyo, Células de Crisis Interministeriales).

Los Centros Ministeriales de Gestión de Situaciones de Crisis estarán enlazados de manera permanente con el CNGSC por medio de

voz, fax, correo electrónico y videoconferencia de calidad.

- Comunicaciones Especiales

Las comunicaciones del Sistema, de carácter estratégico, están centralizadas en el CNGSC, están compuestas por sus propias redes especiales, por las de los organismos que se integran en él y por las de uso público que se determinen. En el diseño se han tenido en cuenta los criterios de fiabilidad, continuidad, alternancia y redundancia; con absoluta garantía de seguridad (confidencialidad).

En la actualidad estas comunicaciones están evolucionando para ser soportadas en IP, por tanto multiservicio (datos voz, mensajería, videoconferencia…) y adquirir la conducción de red de último recurso, dotándola de un respaldo a través del Satélite SPAINSAT.

* Red de comunicaciones Malla "B"

Es la red segura y específica de comunicaciones del SNGSC, con instalación de servicio de criptofonía. Su función es asegurar, en todo momento, las comunicaciones telefónicas entre las Altas Autoridades pertenecientes a:

- Instituciones del Estado.
- Órganos Superiores de los Ministerios.
- Órganos Directivos de los Ministerios.
- Órganos Territoriales.
- Centros de situación y conducción del SNCSC.
- Empresas de titularidad privada consideradas estratégicas.

➢ **INSTRUMENTOS OPERATIVOS DEL SISTEMA**

Prácticamente desde su creación el Sistema Nacional de Gestión de Situaciones de Crisis está dotado de una estructura orgánica, para la plena operatividad del mismo. En la actualidad se están activando dos instrumentos esenciales: un Subsistema de Alerta y un Subsistema de Respuesta.

El Subsistema de Alerta, planteado como una red de captación y transmisión de información, tanto de carácter preventivo como de seguimiento de la evolución de las situaciones desencadenadas, que sean de interés para el SNGSC y que constituye el primer estadio de un verdadero Sistema Nacional de Alertas. La responsabilidad de su desarrollo le corresponde a la Subdirección de Alerta y Seguimiento del DISSC.

Posee una doble importancia para el SNGSC:

- Desde la perspectiva de la prevención: la información, como elemento que permite efectuar una valoración del riesgo y alertar del posible desencadenante de una situación de crisis o de emergencia de cara a evitar la materialización del riesgo.

- Desde la perspectiva de la actuación y respuesta: la información, entendida como seguimiento de la evolución del suceso producido, es un factor decisivo para acomodar las necesidades reales y facilitar la toma de decisiones.

En ambos casos, la información requerida por el SNGSC ha de reunir las características de rapidez, fiabilidad y exhaustividad.

Para ello es necesario contar con fuentes de información de calidad, que se focalizan en los llamados "Sensores", que son determinados Altos Cargos y gestores de la Administración General e Institucional del Estado, cuya área de responsabilidad está relacionada con el SNGSC, lográndose así la disponibilidad precoz de una información servida por los agentes más cercanos a la misma y, por tanto, con conocimiento más propio y específico.

El Subsistema de Respuesta a las situaciones, planteado como un conjunto de planes de contingencia, procedimientos preestablecidos y datos estratégicos, que permitan actuaciones coordinadas y rápidas ante alteraciones de la normalidad, así como estados de preparación adecuados, de carácter preventivo. La responsabilidad de su desarrollo le corresponde a la Subdirección de Conducción del DISSC.

El Sistema de Respuesta posee asimismo una doble importancia para el SNGSC:

- Desde el punto de vista de preparación de la respuesta, es importante que el DISSC (y por tanto el SNGSC) tenga información sobre los sectores estratégicos y las infraestructuras críticas y servicios esenciales, conozca su estructura organizativa y funcional, sus riesgos y amenazas (puntos críticos y de ruptura, consecuencias que su alcance puede ocasionar…), así como las medidas preplaneadas para evitarlas o reducirlas. Todo ello permitirá detectar y subsanar lagunas existentes en el planeamiento y en la previsión de medidas preventivas y acciones de contingencia.

- Desde el punto de vista de la propia respuesta permite la disposición de un elenco de opciones y medidas de contingencia, así como de procedimientos para la conducción de la situación de crisis o emergencia desencadenada, consiguiéndose automatismo y eficiencia.

La política exterior española de gestión de crisis

Arturo Spiegelberg de Ortueta [*]
Embajador

El establecimiento de las relaciones pacíficas es un objetivo central de la política exterior española, como señala la Constitución en su preámbulo: "La nación española proclama su voluntad de (…) colaborar en el fortalecimiento de unas relaciones pacíficas y de su eficaz colaboración entre todos los pueblos de la tierra."

Esta meta viene también recogida en los principales textos que configuran el orden jurídico internacional.

De este modo, la carta de las Naciones Unidas (NN.UU.) en su artículo primero menciona que el principal objetivo de la organización es el mantenimiento de la paz y la seguridad internacional y el desarrollo de relaciones de amistad entre las naciones basadas en el principio de igualdad jurídica de todas ellas.

España se está involucrando cada vez más en este quehacer colectivo teniendo como último referente a NN.UU. y alentando asimismo la participación de los nuevos actores: las organizaciones

[*] Embajador en Misión Especial para Operaciones de Mantenimiento de la Paz del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación.

regionales y la sociedad civil.

España también ha contribuido activamente a la evolución del concepto de misiones de paz desde las tradicionales operaciones de mantenimiento e imposición de la paz a los nuevos pilares: la prevención de conflictos violentos en el ámbito internacional y las misiones de consolidación de la paz.

Finalmente, España ha defendido en el marco de la Cumbre de NN.UU. de septiembre 2005 la constitución de la Comisión de Consolidación de la Paz que facilitará el transito desde una misión de paz a una situación normalizada de desarrollo sostenible.

Después de varios intentos frustrados en la primera parte del siglo XX, las NN.UU. se presentan como el principal referente para el mantenimiento de la paz y seguridad en el mundo.

La Carta constituye el marco legal de la actuación internacional para preservar la paz y la estabilidad, mediante su capitulo VI referente al arreglo pacífico de controversias y el VII dirigido a las acciones preventivas o coercitivas en caso de amenaza a la paz, quebrantamiento de la paz o acto de agresión.

Tras diversas intervenciones de NN.UU. desde 1947, la aprobación de las operaciones de mantenimiento de la paz en 1956 representó una de las más importantes aportaciones a la defensa de la paz en el marco multilateral cobrando una gran relevancia en años posteriores.

El final de la guerra fría supuso una proliferación de los conflictos en el orden mundial con unas nuevas características básicas: la reducción de los enfrentamientos entre los Estados y el aumento de los conflictos civiles motivados por confrontaciones de carácter social, étnico o religioso.

A esta situación hay que añadir la virulencia actual del fenómeno terrorista que supone una amenaza adicional para la comunidad internacional. Los atentados terroristas de 11 de septiembre de 2001 demostraron una vez más que las distintas instancias internacionales no podían limitarse a considerar los tradicionales conflictos violentos sino que debían también hacer frente a una nueva amenaza para la paz y

seguridad: el terrorismo. Los trágicos sucesos de 11 de marzo de 2004 en Madrid pusieron una vez más de manifiesto la exigencia de una respuesta en consonancia de la comunidad internacional.

Como recordó el secretario general de las NN.UU.: "En un mundo global e interdependiente como el actual, los conflictos armados y la inestabilidad política afectan al conjunto de la comunidad internacional, son fuente de grandes sufrimientos e impiden el desarrollo de la humanidad. Ante esta nueva situación se debe buscar también una respuesta adecuada en defensa de la paz, la estabilidad y el progreso de los pueblos."

En este sentido diversos informes de los secretarios generales de NN.UU. han ido perfeccionando los mecanismo de las Misiones de Paz: Informes de 1992, 1995 y el informe del grupo sobre operaciones de paz -Informe Brahimi- que entre otros asuntos insiste en la mejora de la gestión y la necesidad de contar con medios adecuados, y subraya la importancia de las medidas preventivas.

La comunidad internacional también tenía que reaccionar ante el terrorismo. A raíz de los mencionados sucesos del 11 de septiembre, sin precedentes por los medios utilizados y por el número de víctimas, el Consejo de Seguridad, actuando en el marco del capitulo VII de la Carta, declaraba unánimemente al terrorismo como amenaza contra la paz y la seguridad internacionales cuya prevención y represión exige la acción concertada de toda la comunidad internacional.

El 28 de septiembre de 2001 mediante la aprobación de la Resolución 1373 se creó el Comité contra el Terrorismo.

En palabras del secretario general: "El terrorismo pretende golpear al mismo corazón de todo lo que representan las NN.UU. Es una amenaza global para la democracia, el estado de derecho, los derechos humanos y la estabilidad. La globalización nos hace comprender la importancia del esfuerzo internacional concertado."

España está llevando a cabo una gran actividad en el Comité, asumiendo en varias ocasiones su presidencia. Desde junio de 2004 un español es el director ejecutivo del Comité contra Terrorismo.

NN.UU. también cuentan con mecanismos ordinarios de revisión

y balance de sus actividades en misiones de paz; éste es el caso del Comité Especial de Operaciones de Mantenimiento de la Paz que en su sesión de 2006 ha enfocado sus trabajos incluyendo aspectos relativos a la consolidación de la paz, posición que España viene defendiendo.

Aunque en el marco de la cumbre de NN.UU. de septiembre de 2005 no se lograron las reformas esperadas del sistema, como por ejemplo la tan necesaria de contar con un mecanismo de toma de decisiones operativo, sin embargo, se consiguió llegar a un consenso sobre la constitución de la Comisión de Consolidación de la Paz que busca ayudar a los países en la fase de transición de la guerra a una paz duradera. Entre sus objetivos debe destacarse el mantener la atención política y el refuerzo de la coordinación de las distintas actuaciones en los territorios en situación de post-conflicto.

El marco general de NN.UU. es, pues, el referente obligado para el diseño, aprobación y seguimiento de las Misiones de Paz. Sin embargo, los organismos regionales van adquiriendo un mayor protagonismo, en virtud de lo dispuesto en el capitulo VIII de la Carta y de los distinto llamamientos efectuados por los secretarios generales.

Este llamamiento fue muy bien acogido por organismos como la OSCE, la OTAN y la propia UE.

No obstante, estas actuaciones no deben ceñirse a las que realizan instituciones occidentales. De aquí la importancia de impulsar, como lo hace España, la participación de organismos regionales en otros foros geopolíticos. Entre otros este sería el caso de la Organización de Estados Americanos o de la Unión Africana.

El papel de la sociedad civil en las misiones de paz también ha ido aumentando. Una aportación de gran interés para la preparación de la Cumbre de septiembre 2005 fue el Informe Cardona en el que se contienen recomendaciones para mejorar la participación de la sociedad civil en el sistema de NN.UU.

Por lo que se refiere de las misiones de paz se trata de asociar a la sociedad civil a las mismas para ganar en eficacia y continuidad. En eficacia por permitir contar con aportaciones que ayuden a identificar las necesidades reales del territorio en situación de post-conflicto y en

continuidad para que, una vez terminada una misión sean las propias instituciones locales - conocedoras y participantes en los distintos proyectos - las encargadas de asegurar su duración en el tiempo y la obtención de los frutos para los que fueron diseñados.

Para adaptarse a las nuevas circunstancias de la sociedad internacional las actuaciones y misiones de paz han ido modificando su contenido.

Junto a las tradicionales misiones de mantenimiento e imposición de la paz nos encontramos también con la creciente importancia de la prevención de conflictos violentos y las misiones de consolidación de la paz.

Respecto a las operaciones de mantenimiento e imposición de la paz, España contribuye de forma habitual a misiones en el marco de NN.UU. y participa en distintas iniciativas, como el de Brigada de Reacción Rápida SHIRBRIG de la que durante 2006 ostenta su presidencia.

Somos además el 8º contribuyente financiero de todas las misiones autorizadas por el Consejo de Seguridad. En este aspecto de financiación es de poner de relieve que los miembros de NN.UU. deben hacer su contribución – con distintos porcentajes - como muestra que la paz y seguridad en el mundo es responsabilidad de todos.

En el seno de organismos regionales España participa también activamente en misiones dirigidas por la OTAN y la UE.

Merece especial mención el proyecto de creación de la agrupación de proyección exterior de la Guardia Civil, con una plantilla de nueva creación de cerca de 1200 efectivos. También es de señalar nuestra participación en la Fuerza de Gendarmería europea de la que somos presidencia en 2006. Es de destacar la encomiable labor que están realizando los efectivos militares y de Guardia Civil y Policía destinados en Operaciones de Mantenimiento de la Paz.

En cuanto a la coordinación general corresponde al MAEC, de conformidad con las directrices del Gobierno y en aplicación del principio de unidad de acción de en el exterior, planificar, dirigir, ejecutar y evaluar la política exterior del Estado…, coordinar a los órganos de la

Administración General del Estado que, en el ámbito de su competencia realicen actuaciones en esta materia.

Dentro del MAEC existe un órgano especialmente encargado de nuestras actuaciones y participación en misiones de paz: la Unidad de Operaciones de Mantenimiento de la Paz (R.D. 755/2005 de 24 de Junio).

En cuanto a la coordinación del envío efectivos militares, debe tenerse presente que las decisiones de especial relevancia corresponden al propio presidente del gobierno / Consejo de Ministros. Según la L.O. 5/2005 de 17 de noviembre, de la defensa nacional, por norma general, el Gobierno debe realizar una consulta previa y recabar la autorización del Congreso de los Diputados para proceder al envío de operaciones en el exterior no directamente relacionadas con la defensa de España o del interés nacional, trámite que podrá ser acelerado cuando se requiera una respuesta rápida. La consulta al Congreso podrá ser a posteriori si existen razones de máxima urgencia.

Además de las comunicaciones al más alto nivel entre Exteriores y Defensa se cuenta con las reuniones habituales de coordinación entre ambos Ministerios que se celebran en el MAEC y que preside por este Ministerio el director general de política exterior y por el Ministerio de Defensa, el secretario general de política de defensa.

Por lo que se refiere al envío de policías y de guardias civiles, además de de las comunicaciones al más alto nivel se celebran también, cuando se juzga oportuno, reuniones entre el director general de política exterior y sus homólogos en el Ministerio del Interior.

Asimismo se está en estrecho contacto con el Departamento de Política Internacional y de Seguridad de Presidencia del Gobierno.

Por otra parte según el organismo en el que se plantee una operación, se recurre a los mecanismos ordinarios de coordinación con la Misión de Nueva York, REPER-COPS, Misión OTAN…

La Unidad de Operaciones de Mantenimiento de la Paz realiza el seguimiento correspondiente mediante los funcionarios de enlace designados en los Ministerios correspondientes.

Los dos pilares más recientes en favor de la paz son los de

prevención de conflictos violentos en el ámbito internacional y las misiones de consolidación de la paz que deben impulsarse al máximo para evitar el enorme sufrimiento humano que causan los enfrentamientos armados.

Las medidas preventivas necesitan contar en primer lugar con sistemas adecuados de alerta temprana que servirán de punto de partida para la adopción de medidas políticas y de cooperación. La alerta temprana debe dar paso a la respuesta temprana.

Entre las medidas políticas se encuentran los buenos oficios, la mediación, la negociación. Los marcos de cooperación pueden ser bilaterales, multilaterales o una combinación de ambos.

España respondiendo al llamamiento en el Consejo Europeo de Gotemburgo en 2001 por el que se aprobó el programa de la UE para la prevención de conflictos violentos estableció su propio plan nacional para la prevención de conflictos violentos en el ámbito internacional el 22 de enero de 2002.

El Plan Nacional para la Prevención de Conflictos violentos viene a completar los instrumentos para fortalecer nuestra acción exterior y contribuir a establecer una cultura de paz verdaderamente amplia. El Plan mejora la coordinación institucional tanto a nivel nacional como de organizaciones internacionales e impulsa los mecanismos de alerta temprana.

En cuanto a su aplicación, corresponde a la Secretaría de Estado de Asuntos Exteriores y para Iberoamérica la función de coordinar las acciones de los distintos Departamentos, así como la orientación de la participación en el Plan de las distintas Direcciones Generales de la Secretaria de Estado con competencia en estas materias y también a la Agencia Española de Cooperación así como unidades como el Gabinete de Análisis y Previsión de Política Exterior.

España tiene una amplia tradición de mediación y actualmente participa en varios procesos de esta índole. También favorece las actuaciones que se llevan a cabo por organismos internacionales desde NN.UU. a la UE y en la que figura de los representantes especiales juegan un papel determinante.

Las medidas de cooperación son esenciales y comprenden desde el refuerzo institucional a la defensa de los derechos humanos o la democratización. El Plan Director de cooperación española considera como prioridad la prevención de conflictos violentos. De este modo se facilita la actuación temprana.

Actualmente se está impulsando la aplicación del Plan, mejorando la información recibida – en aplicación de una instrucción al efecto para el análisis de los indicadores de riesgo para la prevención de conflictos violentos en el ámbito internacional – y las medidas políticas y de cooperación correspondientes.

Las misiones de consolidación de la paz buscan facilitar y fortalecer el entendimiento entre antiguos adversarios para evitar la reanudación de las hostilidades: se trata de alcanzar una paz duradera.

Entre las medidas de consolidación se encuentran: el restablecimiento de la seguridad ciudadana y actuaciones para hacer frente a sus necesidades básicas; la Administración de Justicia (sistema judicial, sistema penitenciario, defensa legal); refuerzo institucional, democratización, promoción de los derechos humanos, impulso de la economía,…

De este modo puede comprenderse la importancia creciente de los componentes civiles en las misiones de paz. España apoyó desde sus comienzos esta evolución y durante su presidencia del Consejo de Seguridad convocó un debate abierto el 22 de septiembre de 2004 sobre “Aspectos Civiles de la Gestión de Crisis y Construcción de la Paz” que ha tenido una gran repercusión.

España también se ha sumado decididamente a la gestión civil de crisis de la Unión Europea (U.E.) en las distintas etapas que se han ido sucediendo. En 2000 con la identificación de las 4 áreas prioritarias: Policía, Protección Civil, fortalecimiento del estado de derecho y administración civil, el Plan de Acción para los aspectos civiles de la Política Europea de Seguridad y Defensa de junio de 2004 y el desarrollo del Objetivo Principal para la Gestión civil de crisis para 2008.

Las contribuciones realizadas en las conferencias de capacidades de la UE de noviembre 2004 y 2005 han sido muy destacadas. Se han

hecho contribuciones muy relevantes no sólo en los campos tradicionales de Policía – Guardia Civil y Protección Civil sino también en estado de derecho (es de destacar la contribución no sólo al sistema judicial sino también a la defensa legal), administración civil y observación – derechos humanos.

También es de recordar la contribución recientemente realizada a la constitución de un panel de 100 expertos de la UE para los Equipos de Respuesta Civil (CRT). España ha sido uno de los países más destacados con la presentación de expertos en prácticamente todas las especialidades.

La constitución de paneles de expertos en España sigue avanzando con la colaboración de los distintos ministerios y la labor que está realizando la Unidad de Funcionarios Internacionales del MAEC.

Queda aún por resolver de manera definitiva el tema de la financiación del envío de expertos civiles – especialmente de los no funcionarios aunque ya se cuenta con cantidades destinadas a este fin del presupuesto que gestiona la SEAAEE y para Iberoamérica – para casos especialmente urgentes.

Las misiones de consolidación de la paz entran de lleno en el campo de la cooperación. De aquí que la construcción de la paz sea también una prioridad del Plan Director.

La coordinación de estos nuevos pilares también se ha reforzado dentro del MAEC – a nivel de Secretarías de Estado – respecto a otros Ministerios se está trabajando a dos niveles, uno del director general de asuntos políticos con sus homólogos –en este sentido es de destacar la reunión de 24 de mayo de 2004 – y otro de la Unidad de Operaciones de Mantenimiento de la Paz con funcionarios de enlace en otros departamentos y otras instancias como el Consejo General del Poder Judicial y el Consejo General de la Abogacía, coordinación que se ha potenciado tras la reunión interministerial de 15 de septiembre de 2005.

La formación sigue siendo un elemento esencial para conseguir misiones de paz eficaces. En el ámbito internacional se están estrechando las relaciones con las Naciones Unidas pero donde se están produciendo avances muy significativos es en el marco comunitario.

En 2001, España se sumó a la iniciativa de la Comisión de formación en Gestión Civil de Crisis y en mayo de 2002 organizó en Madrid una conferencia en la que se aprobaron unos módulos comunes de formación en estado de derecho y administración. Desde entonces, se ha venido organizando y participando en cursos muy satisfactoriamente. Cabe destacar actividades como la celebración de un seminario en justicia penal en situación de post-conflicto con el Consejo General del Poder Judicial en mayo de 2004 o el curso sobre estado de derecho que desde 2005 se realiza en colaboración con el Centro de Estudios Jurídicos del Ministerio de Justicia.

En el marco de la U.E. también se ha afianzado nuestra posición en la recientemente creada Escuela Europea de Seguridad y Defensa formando parte de la Junta de Dirección el Ministerio de Defensa y el Ministerio de Administraciones Públicas-INAP en representación de los ministerios civiles. En su programa de 2007 y 2008 se organizarán cursos que coordinará el INAP en administración civil y estado de derecho: Justicia.

Desde hace años en España se imparte formación en gestión civil de crisis. El Ministerio de Defensa cuenta con un excelente Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz en la Escuela de Guerra del Ejército y lo mismo en el Ministerio del Interior con la Academia de Policía y Guardia Civil. Se trata ahora de mejorarla con la experiencia adquirida dentro y fuera del país para que los centros oficiales se constituyan en referente para los demás En el aspecto civil el INAP está llamado a desempeñar un papel muy relevante.

En este contexto se han identificado, tras la reunión de coordinación interministerial de 6 de octubre 2005, funcionarios de enlace en los principales centros de formación : Escuela Diplomática, Oficina de Derechos Humanos, Unidad de Funcionarios Internacionales, Ministerio del Interior: Centro de Formación de la Guardia Civil y de la Policía, Centro de Formación de Protección Civil, Centro de Estudios Penitenciarios, Ministerio de Justicia, Centro de Estudios Jurídicos, Consejo General del Poder Judicial, Consejo General de la Abogacía. También se asoció a este proceso al Ministerio de Defensa / Dirección General de Política de Defensa. El INAP coordinará todas estas actividades en colaboración con el MAEC.

Resultará de especial interés para los funcionarios que desean participar en misiones de consolidación de la paz el asistir a los cursos-piloto que en 2006 organizará el INAP. Los distintos ministerios, mediante sus funcionarios de enlace, propondrán al INAP la asistencia de funcionarios realmente interesados en formar parte de las misiones de paz.

Las actuaciones y misiones de paz son una parte esencial de la política exterior y de cooperación en España. Los retos siguen siendo considerables pero con la participación coordinada de todos podremos hacerles frente.

La política de defensa española para la gestión internacional de crisis

José Javier Muñoz Castresana[*]
Ministerio de Defensa

INTRODUCCIÓN

Son muy diversos los factores que han producido, en los últimos años, un cambio del panorama estratégico. Podemos hablar de los avances tecnológicos, de las nuevas concepciones de las relaciones entre estados, del nacimiento de sentimientos nacionales y supranacionales, de la aparición del terrorismo internacional y de la globalización como medios para conseguir objetivos más amplios y ambiciosos en todos los campos. Pero lo cierto es que en un tiempo relativamente corto, -si tratamos de tener una visión histórica-, se ha pasado de un mundo con una sola amenaza, conocida y prevista, a una nueva sensación de vulnerabilidad, a un escenario en el que las misiones de paz ya no son suficientes como solución única pero en las que la acción militar vuelve a cobrar un papel creciente.

La amenaza del terrorismo pasa a primer plano, y la lucha contra

---

[*] Subdirector general de cooperación y defensa civil de la Dirección General de Política de Defensa del Ministerio de Defensa.

el mismo es considerada como un elemento clave de la estrategia de las organizaciones de seguridad y defensa.

Pocas cosas han cambiado tanto en las últimas décadas como el entorno y las condiciones de la seguridad y la defensa. La desaparición del enemigo tradicional de los años de la guerra fría, no ha dado paso a un nuevo orden libre de riesgos y amenazas, a la estabilidad y a la paz internacionales. Los años 90 fueron testigos del estallido de numerosos conflictos, algunos de nuevo cuño, que han dividido a naciones enteras con enfrentamientos civiles, religiosos y étnicos.

En el mundo actual, disminuyen las guerras de tipo convencional, pero proliferan conflictos armados que, tanto por sus causas como por sus efectos, tienen implicaciones notables más allá del lugar en donde se producen. Hoy, además de un derecho básico y una necesidad de las personas y las sociedades, la seguridad es un reto, y lograr que sea efectiva requiere la concurrencia de la defensa como uno de los medios necesarios para alcanzarla, junto al impulso a los derechos humanos, la lucha por la erradicación de la pobreza y la ayuda oficial al desarrollo, que también contribuyen a este fin.

Nuestro escenario estratégico está marcado, principalmente, por los sucesos del 11 de septiembre de 2001 en Estados Unidos, los atentados del 11 de marzo de 2004 en Madrid y los del 7 de junio de 2005 en Londres. En este escenario, los medios militares tradicionales, con su organización y sus procedimientos de aplicación no suponen, por si solos, un poder de disuasión suficiente ante este nuevo enemigo que no utiliza armas convencionales y para el que no existe el campo de batalla ni la confrontación directa.

El equilibrio geoestratégico y la seguridad no siempre se apoyan en estados formalmente constituidos, o tienen su origen bien definido geográficamente como antaño. Hoy, los riesgos son más sutiles, menos predecibles y, sobre todo, globales. Y deben ser acometidos por la acción coordinada de todas las capacidades de los estados. La acción militar debe representar el último recurso cuando ya han sido empleados sin éxito los esfuerzos diplomáticos, los policiales, los económicos, los sociales u otros.

Pero aunque el título de esta ponencia se refiere a la gestión

internacional de las crisis, no se me escapa que debo hablar desde la óptica de la política de defensa. Así, y en relación con las fuerzas armadas lo que se debate, no es la necesidad de su existencia, la idoneidad o la capacidad, para enfrentarse a este enemigo asimétrico, sino la propia manera de concebir y ejecutar las acciones militares para hacerles frente, especialmente en las ciudades, un escenario frecuente en las operaciones en curso en diversos lugares.

Independientemente de la discusión sobre cuáles son los conflictos en los que pueden, o no, ser utilizados los ejércitos o sobre si su participación en operaciones de paz o misiones de ayuda humanitaria deben ser consideradas como nuevas misiones de las fuerzas armadas, la realidad nos presenta una sucesión de conflictos a los que la Comunidad Internacional se tiene que enfrentar para que nuestro mundo no se deteriore y sea posible la convivencia pacífica entre los pueblos. Y cada día se demuestra, -en lugares muy distantes entre si-, que las fuerzas armadas son necesarias en un espectro de misiones cada vez más amplio, más complejo.

Las fuerzas armadas de cualquier país moderno, desarrollado y democrático, se parecen poco a las de hace unos decenios. La mejora de sus capacidades, su utilización frecuente como una de las herramientas de los estados en su acción exterior y, en ocasiones, su empleo dentro de las propias fronteras en refuerzo o ayuda a otros organismos oficiales, han producido un cambio profundo en sus doctrinas, estructuras, medios y procedimientos de empleo y entrenamiento, propiciando una dinámica de adaptación permanente a las circunstancias de cada momento. Y los ejércitos y la Armada españoles no han sido ajenos a este cambio.

En los siguientes minutos, trataré de dibujar el escenario en el que se mueven nuestras fuerzas armadas, cuáles son los requisitos para su empleo, sus exigencias actuales y, -tomando como referencia los organismos internacionales de los que España es miembro-, desarrollar cómo ha evolucionado su participación en distintos teatros.

PAPEL LAS FUERZAS ARMADAS EN LA GESTIÓN INTERNACIONAL DE CRISIS

El nacimiento de una conciencia de solidaridad, junto con una

mejor y más rápida información sobre todo lo que acontece en el mundo, deberían ser factores de estabilidad y resolución pacífica de los conflictos. Pero, junto a estos nuevos fenómenos, ha surgido un gran número de tensiones derivadas del nacimiento de nuevos estados, reconstrucción de sociedades civiles, diferencias religiosas, étnicas, económicas, y un sinfín de nuevos retos, que es necesario afrontar para lograr la estabilidad, el crecimiento armónico y la paz entre todos los pueblos de la tierra.

Todo ello afecta a la actividad de los organismos de un Estado y, en consecuencia a sus fuerzas armadas que han pasado, de tener un papel meramente defensivo (territorial, de intereses o del ordenamiento constitucional) a uno activo, allí donde sea necesario defender o apoyar los intereses nacionales o los de la Comunidad Internacional.

Las alianzas y equilibrios entre los estados buscan, por otra parte, la ventaja de la seguridad y defensa compartidas así como un papel más relevante en el concierto internacional, especialmente mediante la integración de sus fuerzas armadas en organizaciones militares multinacionales.

Unas fuerzas armadas que se han transformado en un factor muy importante de la política exterior de los países y han debido cambiar sus organizaciones, medios, doctrinas y procedimientos para poder actuar allí donde los gobiernos consideran que están sus intereses, donde la Comunidad Internacional requiere actuaciones en defensa de la paz y la estabilidad mundiales, o en defensa de los derechos humanos y del derecho internacional.

Han de tener unas características esenciales tales como su rápida disponibilidad y una gran capacidad de proyección para, con ello, responder a una necesidad de empleo rápido y eficaz en los ámbitos interno e internacional.

Pero es necesario describir, aunque sea de forma somera, cuál es "el escenario estratégico" si queremos analizar el cómo, para qué, cuándo y dónde, pueden ser empleadas, para llevar a cabo la gestión eficaz de una crisis internacional. Esta descripción requeriría, por si sola, un capítulo específico y un análisis comparado desde diferentes puntos de vista, que no son el objeto de estas reflexiones. Sin embargo, creo que es posible señalar algunas características de ese escenario. Son las

siguientes:

- Aparición de nuevos riesgos y amenazas.
- Nacimiento de una conciencia internacional sobre la necesidad de intervención en los conflictos en defensa del derecho internacional y humanitario.
- Asunción por parte de las Naciones Unidas de un papel relevante para el mantenimiento de la paz y la seguridad en el mundo, proporcionando la legalidad y legitimidad de las acciones, incrementando el número de sus operaciones[1], autorizando la ejecución de éstas en "conflictos internos" y justificando el uso de la fuerza militar.
- Consolidación del liderazgo político y militar de los Estados Unidos de América.
- Cambio en los conceptos estratégicos y de empleo de las organizaciones militares internacionales de seguridad y defensa (OTAN, UE, ...), autorizando el empleo de fuerzas en operaciones fuera de su área de influencia, normalmente en apoyo de Naciones Unidas o de la Comunidad Internacional o como consecuencia de sus resoluciones formales.
- Utilización, por parte de los estados, de sus fuerzas armadas como herramientas para defender sus intereses fuera de su territorio, o como muestra de sus compromisos en las organizaciones internacionales.
- Uso de las fuerzas armadas como vehículos para mostrar la solidaridad y ayuda a países que sufren cualquier tipo de desastre o situación de emergencia como consecuencia de catástrofes no producidas por conflictos armados.

---

[1] Como ejemplo, podemos señalar que de las 60 operaciones de paz que desde 1948 ha puesto en marcha las NNUU., 13 lo fueron durante la guerra fría y el resto tras la caída del muro de Berlín, de las cuales, 18 están en actividad.

Cabría aquí preguntarse si no será este nuevo escenario estratégico, el que ha motivado que numerosos países hayan tenido que actualizar sus doctrinas. En este sentido se debe recordar la importancia de los documentos básicos que regulan la defensa en nuestro país. En primer lugar, y una vez dado por conocido el Artículo 8 de la Constitución, sería conveniente recoger lo que dice la Directiva de Defensa Nacional y citar algunos de sus párrafos. Este documento, sin clasificación restrictiva de seguridad, nos da una idea de cuáles son los planteamientos de nuestro Gobierno en lo que se refiere a la actuación de nuestras fuerzas armadas. Entre otras cosas, la Directiva dice que:

– En cuestiones de seguridad y defensa, Europa es nuestra área de interés prioritario; somos Europa y nuestra seguridad está indisolublemente unida a la del continente.

– España promoverá e impulsará una auténtica política europea de seguridad y defensa, respaldará las iniciativas tendentes a alcanzar una defensa común, contribuirá a que la Unión Europea se dote de las capacidades civiles y militares necesarias para poder intervenir activa y autónomamente en la prevención y resolución de conflictos, y en la preservación de la paz y la seguridad internacionales de acuerdo con la Carta de las Naciones Unidas.

– Para ello, deberemos estar en condiciones de poder participar con determinados países, si así se decidiese, para el desarrollo de capacidades militares más exigentes y en la adquisición de compromisos más vinculantes, en los términos previstos en el Tratado Constitucional de la Unión Europea.

– Esta prioridad es compatible con una relación transatlántica robusta y equilibrada, un elemento también esencial de la defensa europea, como prevé el propio Tratado Constitucional. Los aliados de ambos lados del Atlántico compartimos y defendemos los mismos principios y valores. España tiene el convencimiento de que una Europa fuerte no debilita dicha relación sino que, por el contrario, la refuerza. En este sentido, España es un aliado firme y claramente comprometido con la Alianza Atlántica, y que además mantiene una relación estrecha y consolidada con los Estados Unidos; una relación que debe estar

articulada sobre la lealtad, el diálogo, la confianza y el respeto recíprocos.

- Asimismo, el área del Mediterráneo es de un interés especial para España. En materia de seguridad y defensa, las iniciativas que agilicen el diálogo e impulsen la cooperación bilateral con los países de la región son indispensables. También apoyaremos las iniciativas multilaterales de la Unión Europea, de la Alianza Atlántica y de la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa dirigidas a la región mediterránea.

- Iberoamérica constituye otra área preferente para España. La política de defensa intensificará las relaciones bilaterales y, en su caso, de cooperación militar. Igualmente, apoyaremos las iniciativas regionales encaminadas a reforzar la cooperación multilateral entre los países de la Comunidad Iberoamericana.

Pero si importante es la Directiva, aún mayor es la trascendencia de la Ley Orgánica de la Defensa Nacional. Esta ley que considera a las fuerzas armadas como una entidad única e integradora de las distintas formas de acción de sus componentes, ya nos explica cuál es la finalidad de la política de defensa, y es de esa explicación de la que podemos extraer su papel en la gestión internacional de las crisis, objeto de esta ponencia. La Ley dice que *la Política de Defensa tiene por finalidad la protección del conjunto de la sociedad española, de su Constitución, de los valores superiores, principios e instituciones que en ésta se consagran, del Estado social y democrático de derecho, del pleno ejercicio de los derechos y libertades, y de la garantía, independencia e integridad territorial de España. Asimismo, tiene por objetivo contribuir a la preservación de la paz y seguridad internacionales, en el marco de los compromisos contraídos por el Reino de España.*

Y es precisamente, dentro de ese objetivo de contribuir a la preservación de la paz y seguridad internacionales donde se enmarca la obligación para las fuerzas armadas de contribuir a la gestión internacional de las crisis, en la medida que sea decidida por el Gobierno y aprobada por el Parlamento.

Será más adelante cuando entremos en detalle en algunos de los contenidos de la Ley.

Pero, hoy en Europa, es poco previsible el empleo de unidades militares contra un enemigo que ataque directamente nuestro territorio. La estructuración de las relaciones internaciones en base a equilibrios estratégicos, la integración de los países en organismos multinacionales de diversa naturaleza, la interdependencia política, económica y social de los estados, la existencia de mecanismos internacionales para actuar sobre las áreas de conflicto, real o potencial, y la presión de las opiniones públicas para actuar en ayuda de los pueblos que sufren conflictos, han hecho que los escenarios probables de empleo del poder militar se circunscriban, mayoritariamente, a la ejecución de operaciones de apoyo a la paz y misiones de ayuda humanitaria, ambas claramente especificadas para nuestras fuerzas armadas en el Titulo III de la Ley .

Estas operaciones, que nacieron con la creación de Naciones Unidas como organización responsable de la paz y la estabilidad en el mundo, han ido evolucionando para adaptarse a las necesidades de cada momento.

Son operaciones distintas a aquellas en las que el objetivo era simplemente el cese del conflicto armado y por lo tanto únicamente eran empleadas las fuerzas militares para lograrlo. Las operaciones hoy exceden del campo militar y necesitan la confluencia de varios componentes (de seguridad, de reconstrucción, de control político y democrático y de asistencia humanitaria) para cumplir la misión.

La mayoría de las guerras que hoy se extienden por el mundo, no se producen entre estados, sino dentro de los estados. Esta situación marca la fisonomía de las operaciones en las que el objetivo final no es sólo terminar con la situación de enfrentamiento armado, sino también crear las condiciones para el restablecimiento de las instituciones básicas, tutelar el desarrollo de los estados de acuerdo con las normas del derecho internacional y del derecho humanitario, apoyar el desarrollo sostenible de un tejido económico mínimo y prestar ayuda humanitaria a las poblaciones que sufren las consecuencias de la guerra.

Estos condicionantes obligan a una organización, unos objetivos y unos procedimientos para las actuales operaciones de paz que las hacen más complejas y exigentes para la Comunidad Internacional, la cual debe empeñarse, no sólo con fuerzas militares y policiales, sino también con contingentes civiles y recursos financieros.

Podemos considerar tres componentes básicos en las operaciones actuales: el de seguridad, el civil y el meramente administrativo (dedicado al sostenimiento de la operación). En los primeros momentos de una operación, cuando los enfrentamientos armados están todavía presentes, adquiere la mayor importancia el componente militar cuyos objetivos básicos son el obtener el cese de las acciones armadas en la zona, proporcionar seguridad (a la población y a las agencias de asistencia) y apoyar las acciones de asistencia humanitaria y de desarme.

En esta fase, el contingente civil, en el que en algunos casos se incluye el policial, evalúa las necesidades para el desarrollo de las instituciones y los diferentes procedimientos de transición a la democracia, marca las pautas a seguir para la reconstrucción de los tejidos político, económico y social y establece los mecanismos de ayuda tanto a la población como al país. Conforme la situación evoluciona, el componente militar disminuye sus capacidades de combate y aumenta las de apoyo al civil y las de asistencia.

Por su parte, el componente civil adquiere un mayor protagonismo y desarrolla las acciones dirigidas a la reconstrucción, la asistencia a las estructuras política y social y la ayuda humanitaria.

Ahora bien. ¿Qué deben hacer los componentes que participan en las actuales misiones de apoyo a la paz? Pues su trabajo debe circunscribirse a cuatro áreas de actuación básicas para que, desarrollando su actividad de forma coordinada, se lleven a cabo actividades relacionadas con:

– La seguridad: habitualmente es aportada por las fuerzas militares y policiales desplegadas y cuyos objetivos fundamentales son la consecución de un entorno estable y el mantenimiento de la seguridad para que el resto de las actividades puedan desarrollarse.

– La reconstrucción: a cargo de organizaciones nacionales o internacionales con capacidades económicas, mediante la creación de "grupos de donantes" que coordinan y canalizan los recursos monetarios en apoyo a una zona en conflicto y que tienen como objetivo la reconstrucción de las infraestructuras básicas imprescindibles y la rehabilitación del tejido económico.

– El desarrollo político y democrático: normalmente a cargo de una o varias organizaciones internacionales (ONU, OSCE, EU,...) y cuyo objetivo es la reestructuración, y en muchos casos la creación, de los tejidos políticos y sociales en la zona de conflicto de acuerdo a los estándares del derecho internacional y el tutelaje de su funcionamiento durante un periodo de tiempo, para permitir a estos países reintegrarse a la "comunidad internacional" con todas las garantías.

– La asistencia humanitaria: desarrollado por las "agencias" de Naciones Unidas o internacionales y por un amplio abanico de organizaciones gubernamentales y no gubernamentales, que tienen como objetivo el apoyo directo a la población en la zona de conflicto, no sólo en el campo del suministro alimentario, sino también en el desarrollo de la educación, o el fomento de medidas de protección de las minorías.

A la vista de lo dicho, es claro que para planear y ejecutar las operaciones se deben tener en cuenta, no sólo las necesidades y posibilidades militares, sino también las policiales, las políticas, las financieras y las sociales. En consecuencia, la decisión del envío de fuerzas militares a una operación por parte de un gobierno, tiene como resultado inmediato la participación de diversos organismos del estado, ya que en ella se ven envueltas las fuerzas militares, los estamentos políticos, las instituciones y organismos de cooperación y las organizaciones no gubernamentales de asistencia humanitaria que actúan en el país, y ello es así en los casos de estados suficientemente estructurados y organizados.

REQUISITOS PARA LA PARTICIPACIÓN DE LAS FUERZAS ARMADAS DE LOS PAÍSES DESARROLLADOS Y DEMOCRÁTICOS EN LOS CONFLICTOS INTERNACIONALES

Las Naciones Unidas, en la Carta firmada en San Francisco el 26 de junio 1945, instan a los países miembros a mantener la paz y la seguridad internacionales y con tal fin: tomar medidas colectivas eficaces para prevenir y eliminar amenazas a la paz y para suprimir actos de agresión u otros quebrantamientos de la paz; y lograr por medios

pacíficos, y de conformidad con los principios de la justicia y del derecho internacional, el ajuste o arreglo de controversias o situaciones internacionales susceptibles de conducir a quebrantamientos de la paz.

Pero es evidente que, cuando el arreglo pacífico de controversias no es posible, la ONU necesita de algún elemento para hacer cumplir sus resoluciones. Es por ello que, más allá del Capítulo VI de la Carta, se hizo necesario considerar un Capítulo VII en el que se dice que *cuando el Consejo de Seguridad estimare que las medidas de que trata el Artículo 41* (que no implican el uso de la fuerza) *pueden ser inadecuadas o han demostrado serlo, podrá ejercer, por medio de fuerzas aéreas, navales o terrestres, la acción que sea necesaria para mantener o restablecer la paz y la seguridad internacionales. Tal acción podrá comprender demostraciones, bloqueos y otras operaciones ejecutadas por fuerzas aéreas, navales o terrestres de Miembros de las Naciones Unidas.*

Y ello nos da la necesaria legitimidad para prepararnos para llevar a cabo misiones, no sólo de defensa del propio territorio, sino también de actuación de acuerdo con la Carta de ONU y con sus correspondientes resoluciones.

De todo lo dicho hasta ahora, se deduce la necesidad de considerar si es necesario exigir algunos requisitos a las fuerzas armadas de aquellos países que, con arreglo a las normas habituales de conducta internacional y de compromiso con la legalidad, buscan de la estabilidad y seguridad entre las naciones.

Para poder llevar a cabo operaciones de paz, de acuerdo con la Carta, con nuestro ordenamiento jurídico, con nuestros compromisos internacionales contraídos y con lo que demanda nuestra propia opinión pública, ha habido que afrontar cambios considerables en la organización, los medios, la preparación y los procedimientos de empleo de nuestras fuerzas armadas. Pero ha sido la práctica diaria de nuestra participación en misiones en el exterior -ya desde hace muchos años- la que nos ha llevado a realizar los cambios de detalle necesarios. Entre ellos se pueden destacar los siguientes:

– Las unidades militares que participan en las misiones, no son hoy orgánicas, sino diseñadas, caso por caso, para cada una de las misiones.

– Muy frecuentemente, se utilizan elementos y unidades de más de un ejército y de más de un país, lo que complica el planeamiento, el seguimiento y el control de las operaciones.

– En consecuencia, las capacidades de mando y control y comunicaciones han sido potenciadas, dotando a las unidades de medios de enlace e información táctica y por satélite.

– Las actividades de las fuerzas militares y las de las organizaciones de asistencia que actúan en las zonas de despliegue, deben ser coordinadas. Esto obliga a disponer de secciones de unidades militares de cooperación cívico–militar que sean capaces de coordinar las actividades de todos los actores en una operación.

Estos requisitos, junto con condicionantes políticos, sociales y financieros, deben ser tenidos en cuenta por los estados para adaptar sus fuerzas armadas a las necesidades actuales, de forma que sus unidades militares puedan actuar sin limitaciones operativas.

Es importante comentar que, para poder gestionar una crisis, cada nación y cada organización multinacional tienen sus propios órganos de decisión, procedimientos y normas y todos ellos se articulan en torno a documentos de carácter legal donde se determinan las obligaciones y derechos de cada una de las partes. Sin embargo podemos constatar que se han desarrollado diferentes modalidades de empleo de los ejércitos, que van desde la ayuda humanitaria hasta la imposición de la paz, y cuyos condicionantes generales son:

– Necesidad de un Mandato de las Naciones Unidas (mediante resoluciones de su Consejo de Seguridad) que establezcan, apoyen o autoricen el empleo de la Fuerza ante situaciones de violaciones, sistemáticas y graves, de los Derechos Humanos.

– Respeto al derecho internacional humanitario y al derecho internacional.

– Despliegue y uso de la fuerza de acuerdo con unos procedimientos establecidos y comúnmente aceptados.

– Necesidad de firma, ratificación y puesta en vigor de acuerdos y herramientas como los Estatutos de Fuerzas (SOFA) y las Reglas de

Enfrentamiento (ROE,s).

Pero además de los requisitos generales anteriormente citados, la participación de unidades militares implica una serie de condiciones adicionales:

– Decisión de empleo. Es siempre política y debe incluir, al menos, la justificación de su utilización, la entidad de las fuerzas, el plazo de actuación y los procedimientos de financiación.

– Marco legal específico para la misión. Una vez tomada la decisión de participar, es necesario redactar y firmar una serie de documentos que, tomados en su conjunto, proporcionan el marco legal y de actuación de las fuerzas armadas en una operación. Entre ellos, a nivel militar, son de destacar:

  - Los Términos de Referencia (TOR) donde se determinan las condiciones generales de la participación de las fuerzas armadas en cada estructura.

  - El Estatuto de Fuerza (SOFA) o de Misión (SOMA), donde se pormenorizan los derechos y deberes de los militares que actúan en otro país.

  - Las Reglas de Enfrentamiento (ROE,s) donde se detallan las autorizaciones o prohibiciones que deben aplicar las unidades militares en cada momento de acuerdo con el desarrollo de las operaciones y la situación en la zona.

  - Acuerdos Técnicos (AT,s) y Procedimientos Normalizados (SOP,s), en los que se detallan las cuestiones administrativas y operativas de las fuerzas asignadas, del personal nacional y de los países en los que ejecutan operaciones.

Sin embargo, los casos más frecuentes son aquellos en los que las fuerzas armadas de un país ejecutan misiones dentro de organizaciones o coaliciones internacionales configuradas para situaciones concretas (Guerra del Golfo, Libertad Duradera, Libertad Iraquí, ...).

Así, en este último caso, además de los anteriores documentos, se redactan y firman Memorandos de Entendimiento con todos los países

participantes y con todos aquellos en los que se van a desarrollar las operaciones, ya sean tácticas o de apoyo, completándose así el marco legal para la operación.

LA POLÍTICA DE DEFENSA ESPAÑOLA PARA LA GESTIÓN INTERNACIONAL DE CRISIS

La experiencia acumulada por nuestro país con la participación en más de 50 operaciones diferentes de casi 70.000 militares, supone un amplio bagaje de conocimientos, lecciones aprendidas, experiencias y adaptaciones que la organización militar ha tenido que llevar a cabo.

Hasta noviembre del año 2005, las misiones eran decididas y ejecutadas mediante un marco político en base a acuerdos de Consejo de Ministros, comparecencias parlamentarias, declaraciones políticas y lo establecido en las sucesivas Directivas de Defensa Nacional.

Sin embargo la Directiva de Defensa Nacional en vigor, la 1/2004 señala que la actuación de las fuerzas armadas españolas *se enmarcará dentro de un multilateralismo eficaz, que requerirá el cumplimiento de dos condiciones: en primer lugar, que exista una decisión previa de Naciones Unidas o, en su caso, otra organización multinacional de la que España forme parte y, en segundo lugar, que se acuerde con la participación activa del Parlamento*.

La Directiva, que define los escenarios y prioridades para la política de defensa española, establece como una de las directrices para su desarrollo, la elaboración de una nueva Ley Orgánica de la Defensa Nacional en la que se incluirán las misiones y cometidos de las fuerzas armadas, se establecerán las bases de la organización militar, se definirán los principios esenciales que deben inspirar su empleo y se determinará la forma en que el Parlamento debe pronunciarse sobre la participación en operaciones militares en el exterior.

La Ley Orgánica 5/2005, de la Defensa Nacional, promulgada el 17 de noviembre de 2005, que he citado con anterioridad, regula suficientemente, desde un punto de vista legal, la participación de unidades militares en operaciones fuera de nuestro territorio nacional, permite la contribución del mundo militar a la ayuda humanitaria y se adapta a los cambios y nuevos requisitos a los que hacía mención más

arriba. Comentemos brevemente algunos de los aspectos más novedosos en relación con la anterior.

Ya desde el principio y en su exposición de motivos, dibuja el cambio de escenario estratégico producido desde la anterior Ley Orgánica de al Defensa Nacional (L.O. 6/80, modificada por la 1/84) y destaca la necesidad de regular una realidad, la participación de las fuerzas armadas en el campo internacional. Más adelante indica claramente que una de las finalidades de la política de defensa es *la contribución a la preservación de la paz y seguridad internacionales, en el marco de los compromisos contraídos por el Reino de España,* lo que no deja margen para la duda sobre la legalidad de las operaciones militares españolas en el exterior.

Pero la novedad más importante en relación con esta legalidad, reside en el papel que asigna al Parlamento en relación con el envío de unidades militares más allá de nuestras fronteras, al decir que *en particular, al Congreso de los Diputados le corresponde autorizar, con carácter previo, la participación de las fuerzas armadas en misiones fuera del territorio nacional* y asigna al Gobierno el *acordar la participación de las fuerzas armadas en misiones fuera del territorio nacional.*

La Ley plantea la organización básica de las fuerzas armadas en dos estructuras: una orgánica y otra operativa. Además asigna al Estado Mayor de la Defensa el planeamiento y conducción de las operaciones militares y crea, para este cometido, un Mando de Operaciones subordinado al JEMAD. Al mismo tiempo, describe claramente cuáles son las Misiones de las fuerzas armadas, las circunscribe a dos ámbitos, interno y externo, y señala los tipos de operaciones que pueden ser realizadas.

Quizá el último planteamiento novedoso de la Ley, en comparación con la anterior, se encuentre en las condiciones que impone para que se puedan llevar a cabo las misiones en el exterior:

– *Que se realicen a petición expresa del Gobierno del Estado en cuyo territorio se desarrollen, sean autorizadas en Resoluciones del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas o acordadas por organizaciones internacionales de las que España forme parte.*

– *Que cumplan con fines defensivos, humanitarios, de estabilización o de mantenimiento y preservación de la paz.*

– *Que sean conformes con la Carta de las Naciones Unidas y que no contradigan o vulneren los principios del derecho internacional.*

En definitiva, se puede decir que la Ley supone un marco regulador suficiente; que siendo un norma nacional cumple escrupulosamente con el derecho internacional, como no podía ser de otra forma; que permite la contribución de la fuerzas armadas a la ayuda humanitaria; y que legitima nuestra participación formando parte de coaliciones u organizaciones internacionales.

CONCLUSIONES

Son muy diversos los factores que han producido, en los últimos años, un cambio del panorama estratégico. En un tiempo relativamente corto -si tratamos de tener una visión histórica- se ha pasado de un mundo con una sola amenaza, conocida y prevista, a una nueva sensación de vulnerabilidad, a un escenario en el que los riesgos son más numerosos, menos predecibles y muchas veces globales. Esto, junto con la conciencia internacional de intervenir por cuestiones humanitarias o por acciones en contra del derecho internacional, ha producido un incremento sustancial de la intervención de las fuerzas armadas de los países desarrollados, como elementos de la acción exterior de los estados.

Independientemente del debate sobre cuáles son los conflictos en los que pueden, o no, ser utilizados los ejércitos o sobre si su participación en operaciones de paz o misiones de ayuda humanitaria deben ser consideradas como nuevas misiones de las fuerzas armadas, la realidad nos presenta una sucesión de crisis a las que la Comunidad Internacional se tiene que enfrentar. Sin embargo, aunque las misiones de paz no son suficientes como solución única, la acción militar vuelve a cobrar un papel creciente.

Todo ello ha producido un cambio profundo en las doctrinas, estructuras, medios y procedimientos de entrenamiento y empleo, propiciando una dinámica de adaptación permanente a las circunstancias de cada momento. Y los ejércitos y la Armada españoles no han sido

ajenos a este cambio.

Nuestras fuerzas armadas han pasado, de tener un papel meramente defensivo (territorial, de intereses o del ordenamiento constitucional) a uno activo, allí donde sea necesario defender o apoyar los intereses nacionales o los de la Comunidad Internacional. Pero su empleo en el exterior está condicionado por lo establecido en las regulaciones internacionales, en las nacionales y en unos principios que limitan las capacidades a utilizar y los procedimientos de actuación en las operaciones.

Pero en el fondo, no debemos olvidar que una conciencia de solidaridad, junto con una mejor y más rápida información sobre todo lo que acontece en el mundo, deben ser los principales factores de estabilidad y resolución pacífica de los conflictos.

Participación de las fuerzas armadas españolas en operaciones multinacionales

Salvador Cuenca Ordiñana[*]
Ministerio de Defensa

INTRODUCCIÓN

En los albores del siglo XXI, los avances tecnológicos, el ritmo acelerado del mundo en que vivimos, las nuevas concepciones de las relaciones internacionales, el nacimiento de sentimientos nacionales y supranacionales, la aparición del terrorismo internacional y la globalización, como medio para conseguir objetivos más amplios y ambiciosos en todos los campos, han producido un cambio de entorno estratégico.

Nuestro escenario estratégico indudablemente está muy marcado por los sucesos del 11 de septiembre de 2001 en Estados Unidos y los atentados del 11 de marzo de 2004 en Madrid y del 7 de junio de 2005 en Londres y, sin duda, por la capacidad multiplicadora que proporciona la posibilidad de asistir en tiempo real a todo lo que ocurre en el mundo.

Parece claro que en este escenario, la organización, los

---

[*] Dirección General de Política de Defensa del Ministerio de Defensa.

procedimientos y los medios militares tradicionales no suponen, por sí solos, un poder de disuasión suficiente ante este nuevo enemigo que no utiliza armas convencionales y para el que no existe el campo de batalla ni la confrontación directa.

Las actuales amenazas a la seguridad no siempre se apoyan en ideologías, son procedentes de estados formalmente constituidos, o tienen su origen bien definido geográficamente como antaño, hoy son más sutiles, menos predecibles y, sobre todo, globales y deben ser enfrentadas por la acción coordinada de todas las capacidades de los estados. La acción militar representa el último recurso cuando ya han sido empleados, sin el éxito deseado, los esfuerzos policiales, políticos, diplomáticos, económicos o sociales.

En relación con las fuerzas armadas lo que se está debatiendo no es sólo su necesidad, idoneidad o capacidad, para enfrentarse a este enemigo asimétrico, sino la propia manera de concebir y ejecutar las operaciones militares para hacerle frente.

Más allá de la cuestión de para qué pueden, o no, ser utilizados los ejércitos o sobre si su participación en operaciones de paz o misiones de ayuda humanitaria deben ser consideradas como nuevas misiones de las fuerzas armadas o como una extensión de sus misiones tradicionales, cuestión más propia de los ámbitos político y académico que del militar, la realidad nos presenta una sucesión de conflictos que la Comunidad Internacional tiene que enfrentar para que nuestro mundo no se deteriore y sea posible la convivencia pacífica entre los pueblos.

Es indudable que hoy nuestras fuerzas armadas se parecen muy poco a las de hace unos años. La mejora de sus capacidades, su utilización como una de las herramientas del Estado en su acción exterior y, en ocasiones, su empleo dentro de nuestras fronteras en refuerzo o ayuda a otros organismos, han producido un cambio profundo en sus doctrinas de empleo, estructuras y procedimientos de actuación propiciando una dinámica de adaptación permanente a las circunstancias de cada momento.

LAS FUERZAS ARMADAS EN MISIONES INTERNACIONALES

Generalidades

La estructuración de las relaciones políticas en el mundo, en base a alianzas y equilibrios, ha supuesto que una de las formas que tienen los Estados para plasmar sus compromisos internacionales, buscando la ventaja de la seguridad y defensa compartidas en su espacio geográfico y asumir un papel más relevante en el concierto internacional, sea la integración de sus fuerzas armadas en organizaciones militares multinacionales.

Las fuerzas armadas, casi sin darse cuenta, se han transformado en elemento relevante de la política exterior de los Estados y han debido cambiar sus organizaciones, doctrinas y procedimientos para poder actuar allí donde los gobiernos consideran que están sus intereses, donde la comunidad internacional requiere actuaciones en defensa de la paz y la estabilidad mundiales o en defensa de los derechos humanos y del derecho internacional.

Hoy características esenciales de unas fuerzas armadas modernas deben ser su rápida disponibilidad y una gran capacidad de proyección para, con ello, poder hacer frente a su empleo rápido y eficaz en los ámbitos interno e internacional.

Sinopsis del escenario estratégico actual

Para intentar analizar el cómo, para qué, cuándo y dónde, pueden ser empleadas las fuerzas armadas más allá de nuestras fronteras, es necesario describir, aunque sea de forma somera, cual es "el escenario estratégico" donde actúan. Esta definición requeriría, un análisis comparado desde diferentes puntos de vista, que no son el objeto de estas reflexiones. Sin embargo, desde mi óptica personal, sin pretender ser exhaustivo y centrado en los aspectos que inciden directamente en el empleo de las fuerzas militares, es posible señalar alguna de las líneas guías del mismo:

- *Aparición de nuevos riesgos y amenazas que, en muchos casos, tienen como objetivo la población civil.*

- *Creación de una conciencia internacional sobre la necesidad de intervención en los conflictos en defensa del derecho internacional y del derecho humanitario.*

- *Asunción por parte de las Naciones Unidas de un papel relevante sobre el mantenimiento de la paz y la seguridad en el mundo,* proporcionando la legalidad y legitimidad de las acciones, incrementando el número de sus operaciones, autorizando la ejecución de éstas en "conflictos internos" y justificando el uso de la fuerza militar en defensa del derecho internacional y del derecho humanitario.

- *Reforzamiento del liderazgo político y militar de los Estados Unidos de América.*

- *Cambio en los conceptos estratégicos y de empleo de las organizaciones militares multinacionales de seguridad y defensa (OTAN, UE,..),* autorizando el empleo de fuerzas en operaciones fuera de su área de influencia, normalmente en apoyo de Naciones Unidas o de la comunidad internacional.

- *Utilización, por parte de los Estados, de sus fuerzas armadas como herramientas para defender sus intereses fuera de su territorio, o como muestra de plasmar sus compromisos en las organizaciones internacionales.*

- *Uso de las fuerzas armadas como vehículos para mostrar la solidaridad y ayuda a países que sufren cualquier tipo de desastre o situación de emergencia como consecuencia de catástrofes no producidas por conflictos armados.*

Hoy, desde nuestra óptica europea, es poco imaginable el empleo de unidades militares en "acciones de combate" contra un "enemigo militar". La estructuración de las relaciones internaciones en base a equilibrios estratégicos, la integración de los países en organismos multinacionales de diversa naturaleza, la interdependencia política, económica y social de los estados, la existencia de mecanismos internacionales para actuar sobre las áreas de conflicto, real o potencial, y el empuje de las opiniones públicas para actuar en ayuda de los pueblos que sufren conflictos, han hecho que los escenarios probables de empleo del poder militar se circunscriban, mayoritariamente, a la ejecución de operaciones de apoyo a la paz y misiones de ayuda humanitaria.

Su fisonomía y articulación es diferente a la de hace algunos años, en los que el objetivo era el cese del conflicto armado y por lo tanto únicamente eran empleadas las fuerzas militares para lograrlo. Las operaciones de hoy exceden del campo militar y necesitan la confluencia de varios componentes (de seguridad, de reconstrucción, de control político y democrático y de asistencia humanitaria) para alcanzar sus objetivos.

Las Operaciones de Paz hoy

En el mundo actual la mayor parte de los conflictos no se producen entre Estados, sino dentro de los Estados. Esta característica marca la fisonomía de las operaciones en las que el objetivo final no es sólo terminar con la situación de enfrentamiento armado, sino también crear las condiciones para el restablecimiento de las instituciones básicas, tutelar el desarrollo de los Estados de acuerdo con las normas del derecho internacional y del derecho humanitario, apoyar el desarrollo sostenible de un tejido económico mínimo y prestar ayuda humanitaria a las poblaciones que sufren las consecuencias de estas situaciones.

Estas nuevas necesidades marcan la organización, objetivos y procedimientos de las actuales operaciones de paz y las hacen más complejas y exigentes para la comunidad internacional, que debe empeñarse, no sólo con fuerzas militares y policiales, sino también con contingentes civiles y recursos financieros.

Las organizaciones con responsabilidades organizan las operaciones con tres componentes básicos: el de seguridad, el civil y el meramente administrativo (dedicado al sostenimiento de la operación), equilibrando la preeminencia de los medios y recursos empleados en ellos de acuerdo con la evolución de la situación.

En los primeros momentos de una operación, cuando los enfrentamientos armados están todavía presentes o continúan desarrollándose, adquiere la mayor importancia el componente militar cuyos objetivos básicos son el obtener el cese de las acciones armadas en la zona, proporcionar seguridad (a la población y a las agencias de asistencia) y apoyar las acciones de asistencia humanitaria y de desarme.

En esta fase el contingente civil, en el que en algunos casos se incluye el policial, evalúa las necesidades para el desarrollo de las instituciones, los diferentes procedimientos de transición a la democracia, marca las pautas a seguir para la reconstrucción de los tejidos político, económico y social y establece los mecanismos de ayuda tanto a la población como al país.

Conforme la situación evoluciona, el componente militar disminuye sus capacidades de combate y aumenta las de apoyo al civil y los de asistencia. Por su parte, el componente civil adquiere un mayor protagonismo y desarrolla las acciones dirigidas a la reconstrucción, la asistencia a las estructuras política y social y la ayuda humanitaria.

Las actuales misiones de apoyo a la paz se articulan en torno a cuatro áreas de actuación básicas que desarrollan su actividad, de forma coordinada, de acuerdo a la evolución de la situación:

- *Seguridad*: proporcionada por las fuerzas militares y policiales desplegadas y cuyos objetivos fundamentales son la consecución de un entorno estable y el mantenimiento de la seguridad para que el resto de las actividades puedan desarrollarse.

- Normalmente, dado lo específico de este área, como objetivo secundario también se le encarga del apoyo para la reestructuración de las fuerzas armadas del país en conflicto y, en algunos casos, el de sus fuerzas policiales.

- *Reconstrucción*: a cargo de organizaciones internacionales con capacidades económicas o conformadas, caso por caso, mediante la creación de "grupos de donantes" que coordinan y canalizan los recursos monetarios en apoyo a una zona en conflicto y que tienen como objetivo la reconstrucción de las infraestructuras básicas imprescindibles y la rehabilitación del tejido económico.

- *Desarrollo político y democrático*: normalmente a cargo de una o varias organizaciones internacionales (ONU, OSCE, EU,...) y cuyo objetivo es la reestructuración, y en muchos casos la creación, de los tejidos políticos y sociales en la zona de conflicto de acuerdo a los estándares del derecho internacional y el tutelaje de su funcionamiento durante un periodo de tiempo, para permitir a estos países reintegrarse a la "comunidad internacional" con todas las garantías.

- *Asistencia humanitaria*: desarrollado por las "agencias" de Naciones Unidas o internacionales y por un amplio abanico de organizaciones gubernamentales y no gubernamentales, que tienen como objetivo el apoyo directo a la población en la zona de conflicto, no sólo en el campo del suministro alimentario, sino también en el desarrollo de la educación, o el fomento de medidas de protección de las minorías.

La decisión del envío de fuerzas militares a una operación por parte de un gobierno, tiene como consecuencia inmediata la involucración de los estamentos del estado, ya que en ella se ven envueltas las fuerzas militares, los estamentos políticos, las instituciones y organismos de cooperación y las organizaciones no gubernamentales de asistencia humanitaria que actúan en el país.

Condicionantes para las FAS

Cada nación y cada organización multinacional tienen sus propios órganos de decisión, procedimientos, normas y medios para su participación en el concierto internacional y todas ellas se articulan en torno a documentos de carácter legal donde se determinan, de forma clara, las obligaciones y derechos de cada una de las partes.

Sin embargo podemos establecer que, amparándose en el derecho internacional y en el derecho humanitario, se ha desarrollado una serie de modalidades de empleo de las fuerzas armadas, que van desde la ayuda humanitaria hasta la imposición de la paz, cuyos condicionantes generales son:

- *Necesidad de un mandato de las Naciones Unidas* (mediante resoluciones de su Consejo de Seguridad) que establezcan, apoyen o autoricen el empleo de la fuerza ante situaciones de violaciones, sistemáticas y graves, de los derechos humanos.

- *Respeto al derecho internacional humanitario y al derecho internacional*.

- *Despliegue y uso de la fuerza de acuerdo con las normas internacionales y con la menor gradación posible.* Dando lugar a la firma, ratificación y puesta en funcionamiento de acuerdos y herramientas como los Estatutos de Fuerzas (SOFA) y Reglas de Enfrentamiento (ROE,s).

Independientemente de sus capacidades operativas, tanto en el planeamiento como en la ejecución de las operaciones, podemos señalar dos criterios básicos que se toman como referentes permanentes: "bajas cero" y "mínimos daños colaterales". Estas condiciones tienen una gran influencia en las opiniones públicas nacionales e internacionales y pueden, por si solas, hacer que una operación sea considerada como un éxito o un fracaso.

Adaptaciones realizadas por las Fuerzas Armadas españolas

La nueva concepción de empleo de las fuerzas armadas ha requerido una adaptación, que si no es permanente si es continua, para ajustar conceptos de alguna forma opuestos: necesidades – posibilidades; orgánica de unidades – integración de medios e interoperabilidad; reducción de efectivos – mayor implicación de fuerzas en el exterior; organización piramidal – empleo funcional de los medios.

Aunque estos nuevos requerimientos influyen de diferente modo en cada uno de los Ejércitos y la Armada, dadas sus diferentes características y medios, en mayor o menor medida han influido en el conjunto de las fuerzas armadas.

La primera consecuencia de estas nuevas exigencias ha sido "la profesionalización y la reducción de los efectivos militares". Sin querer establecer una "causa – efecto", el mayor grado de disponibilidad de las unidades y la necesidad de mayor especialización para el manejo de los nuevos materiales y sistemas de armas con los que se han dotado los Ejércitos, han provocado en las fuerzas armadas de nuestro entorno, y por supuesto en las españolas, la profesionalización.

Esta exigencia operativa ha supuesto, por obvios condicionantes presupuestarios y políticos, un esfuerzo de racionalización de estructuras y de cambios de organización para reducir el número de efectivos, que en algunos casos, como el español, han sido reducidos más de un 50%.

La segunda, la reforma de las estructuras de mando y control de las operaciones, que ha pasado a ser "conjunta". Hoy es evidente que las operaciones militares ni son, ni pueden ser, específicas de alguno de los ejércitos ya que requieren el apoyo y la confluencia, en la mayoría de los

casos de los esfuerzos de todos ellos.

En el caso español, se ha modificado la estructura del Estado Mayor Conjunto creando el "Mando de Operaciones", cuyo cometido es el de ejercer el mando, control, seguimiento y apoyo de las operaciones con participación española, desde la propuesta de empleo de fuerzas, hasta el regreso a territorio nacional, pasando por el de generación, adiestramiento, despliegue, empleo en zona, sostenimiento y repliegue.

El tercer campo en el que las fuerzas armadas han realizado un gran esfuerzo de adaptación ha sido en el de sus capacidades logísticas operativas. El empleo de unidades en el exterior ha llevado a la creación de organizaciones logísticas específicas para el apoyo a las operaciones, a la contratación de medios civiles de apoyo e incluso a recurrir a la contratación de apoyos "externalizados", proporcionados por empresas civiles españolas, para cubrir las demandadas no estrictamente militares de la operación (suministros no militares, servicios de las bases, abastecimiento, apoyo en mantenimiento de instalaciones,...)

Otro campo en el que se han realizado mejoras sustanciales es en los procedimientos y medios para el mando y control de las operaciones. Los actuales cuarteles generales cuentan con elementos modulares que pueden ser desplegados como un todo o por partes y mantener los enlaces, las comunicaciones intra y fuera de teatro, mediante sistemas de voz, datos y satélites, y contar con medios de análisis de la información para proporcionar, en tiempo real, un asesoramiento efectivo sobre todo lo que acontece en su zona de despliegue y espacios de influencia.

También han sido mejorados los niveles de adiestramiento y el grado de disponibilidad de las unidades. La modificación de las estructuras de enseñanza militar, la creación de unidades de lecciones aprendidas y de estructuras de análisis y estudios que, partiendo de las operaciones actuales, proponen, en un ciclo de análisis continuo, modificaciones y mejoras en todos los campos, hacen que la evolución de procedimientos, orgánica, doctrinas y materiales sea constante.

Quizás las actuales carencias de nuestras fuerzas armadas, a similitud de las de nuestro entorno, sean los problemas de cobertura de las plantillas de las unidades, la carencia de capacidades propias (aéreas y marítimas) para la proyección de las fuerzas y el no contar con un

marco presupuestario estable que facilite la programación para la adquisición y adecuado mantenimiento de los nuevos medios y sistemas de armas, necesarios par el mantenimiento de las capacidades militares y de su grado de disponibilidad.

Es indudable que la participación de las fuerzas armadas españolas en misiones internacionales y la integración de sus unidades en organizaciones multinacionales, han tenido y tienen repercusiones directas, que deben ser reevaluadas día a día, de acuerdo con las nuevas situaciones y los nuevos retos que deben afrontar.

Desde la óptica exclusivamente militar esta transformación ha supuesto:

- *Cambios de doctrinas y procedimientos de actuación*.
- *Potenciación de ciertas capacidades*. Mando y control, sostenimiento y logística, inteligencia, capacidad de proyección y despliegue, han sido alguno de los campos en los que se han producido las mayores mejoras.
- *Adopción de procedimientos normalizados* que permiten operar en ambientes multinacionales y mejoran la eficiencia de las unidades.
- *Creación de estructuras modulares* que facilitan la interoperatividad tanto dentro de nuestras unidades como con unidades de otros países.
- *Mejora en el adiestramiento de las unidades*, consecuencia de su empleo en escenarios reales y sus análisis posteriores.
- *Puesta a disposición de nuevos medios* que aumentan las capacidades militares y el grado de disponibilidad de las unidades.

Hoy podemos asegurar que nuestras fuerzas armadas están al nivel que requiere España para poder servir como uno de los elementos fundamentales de su acción exterior y se han convertido en una herramienta para mostrar el compromiso de nuestra nación con la comunidad internacional, la seguridad en el mundo y la solidaridad de España con el resto de naciones.

LOS ORGANISMOS INTERNACIONALES Y EL EMPLEO DE UNIDADES MILITARES.

Atendiendo exclusivamente a su marco de actuación, las fuerzas armadas españolas en operaciones y misiones en el exterior pueden participar:

- Aportando unidades y observadores a las operaciones de Naciones Unidas.
- Poniendo a disposición de las organizaciones multinacionales a las que se pertenece, personal, unidades y recursos, tanto para sus organismos permanentes como para sus operaciones.
- Formando parte de una coalición internacional diseñada para una actuación concreta.
- Desarrollando misiones u operaciones decididas de forma unilateral por el Gobierno.

Naciones Unidas y las operaciones de paz

En la actualidad Naciones Unidas está desarrollando dieciocho Operaciones de Mantenimiento de la Paz con una participación total de 70.103 efectivos. De ellas nueve se desarrollan en el continente africano, aunque en efectivos desplegados supone que el 78% del esfuerzo de esta organización se centra en este espacio geográfico.

En relación con el empleo de las fuerzas militares en las operaciones de Naciones Unidas, en los informes del DPKO se expone cuáles son sus preocupaciones en el momento actual y por lo tanto sus carencias más significativas:

- *Países contribuyentes para las operaciones*. Los graves problemas para generar las fuerzas adecuadas para cada operación implica un retraso considerable en su puesta en marcha y, dada la naturaleza de los contingentes, en muchos casos lo hacen carentes de medios adecuados, especialmente en los aspectos de mando y control y logística.
- *Cuarteles generales para las misiones*. La falta de personal especializado en

mando y control y sobre todo de comunicaciones adecuadas dificultan la puesta en marcha de las operaciones.

- *Unidades de activación de teatro*. En los primeros momentos de las operaciones, además de las capacidades de proyección son necesarias un gran volumen de unidades logísticas, terminales marítimas y aéreas, órganos de control de movimientos, ingenieros y unidades sanitarias que permitan el despliegue y el sostenimiento inicial de las fuerzas.

- *Reservas operacionales y estratégicas*. En los despliegues de Naciones Unidas todas las fuerzas están empeñadas, por lo que se carece de capacidades para hacer frente a contingencias o rebrotes del conflicto armado, para lo que sería necesario contar con unidades en reserva tanto dentro del teatro de operaciones (operacionales) como fuera de él (estratégicas).

Desde mi óptica personal, una posible solución para intentar solventar esta problemática podría ser el compromiso de Naciones Unidas para liberar este tipo de unidades una vez concluido el despliegue (6 meses) y reemplazarlas por unidades de otros países con menores capacidades de despliegue pero a los que no les importe mantener sus fuerzas durante mayores plazos de tiempo.

En todo caso, un elemento clave que Naciones Unidas debe afrontar, para que los países más desarrollados involucren sus unidades en las operaciones bajo control de esta organización, es el establecimiento de marco claro de actuación y de diversas posibilidades de empleo en base a los siguientes parámetros:

- Definición de las capacidades iniciales y grado de disponibilidad.

- Estrategia de salida de estas unidades y plazos.

- Compromiso de generación de fuerzas de relevo a corto plazo (6 meses)

- Acuerdos con los países u organizaciones multinacionales, para establecer compromisos en firme para poner estas fuerzas a disposición durante un periodo de tiempo.

- Fomentar la creación de fuerzas a disposición de Naciones Unidas por parte de organizaciones regionales.

Indudablemente las operaciones de paz de Naciones Unidas suponen una aportación de la Comunidad Internacional a la estabilidad en el mundo y continuarán desarrollándose, aunque si se quiere aumentar su eficacia se deberán acometer ciertas reformas. El mantenimiento de la situación actual lleva a que las operaciones se alarguen en el tiempo, no sean eficaces y asuman carencias, sobre todo en los momentos iniciales, que, en algunos casos, ponen en riesgo el éxito de la operación.

La OTAN y las operaciones fuera de área

Tras la desaparición de la Unión Soviética en 1991, la Alianza Atlántica comenzó una profunda reforma. El concepto estratégico aprobado en Washington en abril de 1999, y sus sucesivos desarrollos incluyeron, por primera vez entre los cometidos de la Alianza, las operaciones de prevención de conflictos y de ayuda humanitaria.

En su Concepto Estratégico la Alianza declara que, "aunque el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas tiene la responsabilidad principal en el mantenimiento de la paz y la seguridad mundiales, la OTAN puede proporcionarle una colaboración efectiva en este campo y considera que la actividad de la Alianza no puede desarrollarse aislada de otras organizaciones internacionales de ámbito global o regionales".

De acuerdo con estos principios, con el espíritu del Tratado de Washington y lo establecido en la Carta de las Naciones Unidas, la OTAN ha ofrecido su apoyo a las operaciones de paz auspiciadas por la ONU o por otras organizaciones de ámbito regional, con las condiciones de que la decisión de participar debe ser tomada caso por caso y que su ejecución se realizará con sus procedimientos propios, ofreciendo sus medios y experiencia a estas organizaciones.

Hasta fechas recientes, además del mando de las operaciones complejas antes citadas, que por sus características necesitaban de medios militares para su implementación y control, la participación de la OTAN en las operaciones de paz se circunscribía a:

- La creación y apoyo de centros de entrenamiento para este tipo de operaciones.

- El envío de asesores militares para poder constituir fuerzas para operaciones de paz.

- Asumir el papel de "organización líder" (lead organization) para el desarrollo de ciertos cometidos como podría ser la formación y adiestramiento de las nuevas fuerzas armadas o de la policía en las áreas en conflicto o el establecimiento y explotación del sistema de defensa aérea.

- Establecimiento de bases de apoyo para ayuda a contingentes militares, civiles o de reconstrucción en zonas de conflicto o en el periodo post – conflicto.

- Mantener y poner a disposición reservas operacionales o estratégicas para contingencias o como refuerzo en situaciones puntuales.

Completados los cambios de estructuras, la ampliación hacia el oeste y la creación de una Fuerza de Respuesta (NRF) con capacidad para actuar de forma rápida y decisiva en cualquier parte del mundo, el cambio de escenario estratégico, más concretamente la aparición de una amenaza asimétrica y global, ha producido en la Alianza un cambio de mentalidad en cuanto a sus posibilidades de actuación. La asunción de un "papel de gendarme" a nivel mundial y la puesta a disposición de otras organizaciones regionales de sus capacidades militares, están abriendo nuevos enfoques que van a requerir una definición de sus conceptos de empleo y quizás del "nivel de ambición" de la Alianza.

En el año 2005 la OTAN, a petición de la Unión Africana (UA), ha proporcionado apoyo al adiestramiento de fuerzas, expertos en logística y capacidades estratégicas de despliegue por vía aérea para la expansión de la misión de esta organización en Sudán Darfur (AMIS II).

También este año y como consecuencia de la solicitud de ayuda del Gobierno de Pakistán tras el terremoto en la zona de Cachemira, la OTAN ha establecido un puente aéreo para la llegada de ayuda humanitaria a la zona y, por primera vez, ha activado medios de la Nato Response Force (NRF)– 5, liderada por España, para realizar operaciones de ayuda humanitaria en la zona.

Estos nuevos cometidos, abren nuevas vías de empleo de las fuerzas de la OTAN que tendrán que ser analizadas por esta organización.

Dado lo reciente de estas actuaciones no es posible analizarlas en profundidad, pero tras los problemas surgidos durante el proceso de decisión política, las dificultades en el planeamiento y despliegue de las fuerzas militares y la falta de un procedimiento de financiación común para estas operaciones, si es posible señalar algunas de las cuestiones que deberán ser abordadas por la Alianza a corto plazo:

- Determinación del "nivel de ambición" de la Alianza.
- Mejora del marco legal y procedimientos para la actuación en escenarios fuera del espacio geográfico de la Alianza.
- Definición de los escenarios de empleo de la NRF y de sus misiones.
- Establecimiento de un marco presupuestario, diferente al actual, en el que se definan los gastos que se asumen como "comunes" y, por tanto, son asumidos por la organización.

En caso de no solventarse estos problemas, un posible escenario a medio plazo podría ser el de que alguno de los denominados países pequeños, e incluso alguno de los considerados medios, no ofrezcan unidades a la fuerza de respuesta de la OTAN por no verse involucrados en operaciones no deseadas o por no disponer de medios financieros para cumplir con los requerimientos que conlleva este compromiso.

Desde el punto estrictamente militar es indudable que la integración en las estructuras OTAN, la adopción de doctrinas y procedimientos comunes, la realización de ejercicios conjuntos, el acceso a tecnología compartida y la participación en operaciones suponen para las fuerzas armadas de los países miembros unas capacidades de modernización importantes que deben ser aprovechadas para alcanzar los estándares requeridos en la actualidad para los ejércitos.

El pilar de seguridad y defensa de la Unión Europea

La Unión Europea es, por el momento, la última en llegar a este tipo de operaciones. Buscando el desarrollo de su pilar de Seguridad y Defensa (PSDC) ha definido las misiones en las que debe ser capaz de actuar (misiones Petersberg ampliadas), ha creado estructuras para el planeamiento y para el mando y control de sus operaciones, ha establecido la entidad de las fuerzas militares a disposición, ha definido la organización de sus fuerzas de intervención rápida (Battle Groups), y ha marcado sus objetivos de fuerzas y medios militares a corto y medio plazo (Goals 2005 y 2010).

En diciembre de 1999 en Helsinki, la Unión Europea decidió contribuir a la paz y seguridad internacionales de acuerdo con los principios de la Carta de las Naciones Unidas, reconociendo que el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas es el primer responsable del mantenimiento de la paz y seguridad internacionales. El Consejo Europeo destacó, así mismo, su determinación de crear una capacidad de decisión autónoma y, en aquellas operaciones militares en las que no participe la OTAN en su conjunto, la capacidad de planear y llevar a cabo operaciones militares dirigidas por la UE en respuesta a crisis internacionales, sin que ello implique la creación de un ejército europeo.

La UE, tras el Consejo Europeo de Feira (junio de 2002) y con el objetivo de desarrollar su Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), estableció estructuras permanentes para el planeamiento y control de operaciones de gestión de crisis y definió qué fuerzas militares eran necesarias para ese tipo de operaciones. Entre las primeras se encuentran el Comité Político y de Seguridad (COPS), que proporciona las guías políticas y de desarrollo de la Unión Europea en su política de seguridad, el Comité Militar (EUMC) y el Estado Mayor Militar (EUMS) que desarrolla los procedimientos operacionales. Sobre las segundas el Consejo definió a grandes rasgos el volumen de fuerzas, 60.000 efectivos de los tres ejércitos y de la policía, y sus objetivos de fuerza en dos marcos temporales (Goals 2005 y 2010).

En el marco doctrinal, la UE está trabajando, en estrecho contacto con Naciones Unidas y la OTAN, en la definición de las modalidades de actuación, habiéndose definido las siguientes:

- *Modelo de puente entre fuerzas UE-NU (Bridging Model)*

En esta modalidad, la intervención de la UE tiene por objeto dar tiempo a otras organizaciones para preparar una nueva operación o reorganizar una ya existente (por ejemplo, el caso de la operación Artemis en apoyo a Naciones Unidas).

- *Modelo de fuerzas UE en reserva (Stand by Model)*

Este modelo consistiría en establecer una fuerza de la UE fuera del teatro de operaciones para apoyo de una operación en marcha dirigida por otra organización.

- *Aportación de un componente civil UE a una operación de otra organización.*

En la hipótesis de que la UE proporcionara un componente civil a una operación de mayor envergadura liderada por otra organización.

- *Operaciones UE-otra organización simultáneas*

Para las situaciones de crisis en las que la UE y otras organizaciones realicen operaciones simultáneas.

Desde el punto de vista militar, han sido definidas las fuerzas que deben estar a disposición, sus condiciones y capacidades en dos escenarios temporales (2005 y 2010), su nivel de ambición (poder desarrollar dos operaciones simultáneas en dos escenarios independientes y sostenerlas por el plazo de un año) y se han generado y validado sus fuerzas de despliegue rápido (Battle Groups) concebidas como una entidad de fuerzas con alta disponibilidad (entre 15 y 30 días), capaces de actuar de forma autónoma por un periodo de tres meses y con capacidad de combate decisivo para el tipo de misiones definidos.

Parece claro que la Unión Europea primará las misiones de carácter civil y las de observadores, verificación de acuerdos o apoyo en reconstrucción sobre aquellas en las que es necesaria la utilización de fuerzas militares, pero para poder hacer frente a éstas, se ha dotado de herramientas y estructuras capaces de realizar estos cometidos. Por el momento las carencias de medios de proyección estratégica, de sistemas de vigilancia del campo de batalla, de mando y control y de inteligencia, hacen que el empleo de sus Battle Groups requieran el apoyo de algunas

capacidades de la OTAN, razón por la que se firmaron, entre ambas organizaciones los acuerdos Berlín Plus.

Las misiones decididas de forma bilateral

Otro escenario posible de empleo de unidades militares en el exterior es por decisión del Gobierno, ya sea para formar parte de operaciones lideradas por coaliciones formadas para actuar en alguna zona determinada o para acudir en ayuda de países que han sufrido una situación de catástrofe.

En estos casos los medios empleados, los procedimientos de actuación y el empleo de las unidades militares se mantienen bajo control nacional y no difiere en nada de lo señalado hasta ahora.

La concienciación de los Gobiernos en mostrar su solidaridad con otros pueblos, la utilización de las fuerzas armadas como elementos de la acción exterior de los estados y la mejora de las capacidades militares han causado un aumento de la utilización de las unidades militares en misiones de ayuda humanitaria, aunque no hay que olvidar que su actuación debe ser complementaria a la de las organizaciones gubernamentales y no gubernamentales de ayuda humanitaria y que deben proporcionar, por un tiempo limitado, aquellos medios y capacidades necesarias que no puedan ser puestas por aquellas.

CONCLUSIONES

El cambio de escenario estratégico, la aparición de riesgos y amenazas más sutiles y destructivas que utilizan medios y procedimientos no estrictamente de carácter militar y la conciencia internacional de intervenir por cuestiones humanitarias o por hechos en contra del derecho internacional, han producido un incremento sustancial de la intervención de las fuerzas armadas como elementos de la acción exterior de los Estados y de las organizaciones multinacionales de defensa.

Este nuevo marco de actuación ha supuesto la adaptación de las

estructuras orgánicas y de las unidades militares a los nuevos escenarios de empleo, la profesionalización de las fuerzas armadas en los países occidentales (y por lo tanto la reducción de sus efectivos) y la adopción de procedimientos unificados para poder actuar en el marco multinacional de forma efectiva.

En la actualidad, el empleo de las unidades militares en el exterior está condicionado por lo establecido en las regulaciones internacionales, en las nacionales y en unos principios de empleo que limitan las capacidades militares a utilizar y los procedimientos de actuación en las operaciones.

Desde el punto de vista político las fuerzas armadas se han revelado como una herramienta para plasmar los compromisos con las organizaciones multinacionales y la voluntad de contribuir a un mundo más estable. Desde el punto de vista militar, este nuevo marco de actuación ha supuesto la mejora de las capacidades, medios y procedimientos de las fuerzas armadas.

Parece claro que esta sinergia, por lo menos a medio plazo, va a continuar, si bien hay que ser cautos en la evaluación entre necesidades – posibilidades y marcar un nivel de ambición realista, tanto en la asignación de personal y unidades a organizaciones multinacionales, como en el de la participación en operaciones, de forma que las decisiones políticas puedan llevarse a cabo con el máximo grado de eficiencia y con los márgenes de seguridad adecuados.

España y el uso de la fuerza sin autorización del Consejo de Seguridad

Enrique Vega Fernández[*]
IUGM

INTRODUCCIÓN

Desde que la estructura de poder de la sociedad internacional cambió significativa y drásticamente en el periodo de los años 1989 a 1991, coincidiendo con el comienzo de la participación de las fuerzas armadas españolas en operaciones multinacionales, los gobiernos españoles se han visto enfrentados en diversos momentos a la tesitura de autorizar la participación de las fuerzas armadas españolas en operaciones multinacionales fuera del territorio nacional que implicaban, o podían implicar, el uso de la fuerza o de autorizar la utilización por fuerzas armadas aliadas de instalaciones militares españolas para operaciones que implicaban, o podían implicar, asimismo, el uso de la fuerza.

En la mayoría de estas ocasiones, este previsible uso de la fuerza estaba respaldado por una resolución del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas que lo autorizaba expresamente. Resolución que, en consecuencia, lo legalizaba, al ser el Consejo de Seguridad el órgano al

---

[*] Coronel de Infantería
Secretario del Instituto Universitario "General Gutiérrez Mellado"

que la Carta de las Naciones Unidas, virtual Constitución o Ley de leyes del derecho internacional actual, asigna de forma específica y exclusiva la facultad de poder decidir *«la acción que sea necesaria para mantener o restablecer la paz y la seguridad internacionales»* en casos *«de amenazas a la paz, quebrantamientos de la paz o actos de agresión»* que no supongan *«el derecho inmanente de legítima defensa, individual o colectiva, en caso de ataque armado»* de cualquiera de los Estados miembros de las Naciones Unidas[1].

Sin embargo, en los casos concretos del largo conflicto iraquí y de la crisis de la provincia yugoslava de Kosovo entre el 24 de marzo y el 10 de junio de 1999, el Gobierno de España tuvo que justificar, en diversos momentos, por qué usaba, o facilitaba que se usara, la fuerza, a pesar de no existir una autorización expresa del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

El objeto de este trabajo es, precisamente, analizar las razones aducidas por las diferentes fuerzas parlamentarias españolas en sus debates en el Congreso de los Diputados para justificar, o por el contrario criticar, esta autorización nacional, con el objetivo último de intentar determinar si puede hablarse de algún tipo de "doctrina" española para el uso de la fuerza sin autorización expresa del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas en el ámbito de las relaciones internacionales. Aunque sea algún tipo de "doctrina" implícita, no necesariamente escrita ni normativizada, sino consuetudinariamente impuesta a través de las decisiones gubernamentales tomadas con ocasión de los citados conflictos armados (iraquí y kosovar).

En el caso de Irak, las actuaciones armadas sin autorización expresa del Consejo de Seguridad se inician con el establecimiento por Estados Unidos, el Reino Unido y Francia de dos "zonas de exclusión aérea" en el norte del país (al norte del paralelo 36 concretamente) a partir del 6 de abril de 1991 y en el sur (concretamente al sur del paralelo 32 y posteriormente del 33) a partir del 26 de agosto de 1992[2].

---

[1] Carta de las Naciones Unidas, capítulos VII y VIII.

[2] Francia se retiró de la zona de exclusión aérea norte en 1996, coincidiendo con la extensión al paralelo 33 de la sur, y de ésta en 1998, por desacuerdo con la Operación Zorro del Desierto.

En estas dos zonas, que abarcaban más de la mitad del territorio, Irak tenía prohibido no sólo los vuelos sino asimismo la actividad de su defensa antiaérea, por lo que cualquier actividad de la misma, aunque solamente fuera iluminando con sus rádares los aviones que la vigilaban y sobrevolaban, era motivo de ataques aéreos sobre objetivos iraquíes. Ataques que con el tiempo se generalizaron con otras justificaciones y que en alguna ocasión exigieron el apoyo logístico de las bases aéreas hispanonorteamericanas de utilización conjunta situadas en territorio español, para cuyo uso es preceptiva la autorización expresa de España, que, así, participaba, aunque fuera de forma indirecta, en los ataques, haciéndose, por tanto, corresponsable de los mismos.

Un caso especial de estas dos circunstancias fue la Operación Zorro del Desierto llevada a cabo entre el 17 y el 21 de diciembre de 1998 por las fuerzas aéreas norteamericana y británica, para la que las primeras solicitaron, y obtuvieron, autorización para el uso de las citadas bases de utilización conjunta.

Finalmente, este largo conflicto desembocará en la conocida como Guerra de Irak, que se inicia el 20 de marzo de 2003, con la invasión, y posterior ocupación, de Irak por una Coalición encabezada, dirigida y fundamentalmente protagonizada por Estados Unidos, a la que España apoyará política y militarmente, autorizando, una vez más, el uso de las bases aéreas hispanonorteamericanas y enviando algunas unidades militares a territorio iraquí.

En el caso de la crisis de Kosovo fue la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) la que, en la madrugada del 24 de marzo de 1999, iniciará, sin autorización expresa del Consejo de Seguridad, al que se acusará "de estar bloqueado", tres meses de bombardeos sobre la República Federal Yugoslava en nombre de *«la situación humanitaria de emergencia que se está dando en Kosovo»* y de la *«negativa del Gobierno de la República Federal Yugoslava a atender los llamamientos de la comunidad internacional»*[3]. Bombardeos en los que participará el Ejército del Aire español.

---

[3] Diario de sesiones del Congreso de los Diputados. Comisiones. Año 1999, VI Legislatura, número 528, páginas 15122, 15123 y 19238.

En todos estos casos, el gobierno español del momento tuvo que justificar, especialmente ante las Cortes españolas, el porqué de su apoyo o participación en esta utilización de la fuerza contra países soberanos. Como posteriormente el gobierno salido de las elecciones de marzo de 2003 tuvo que explicar las razones por las que retiraba su apoyo y participación militar a la ocupación de Irak por la Coalición militar encabezada por Estados Unidos.

LA OPERACIÓN ZORRO DEL DESIERTO

Los argumentos

Una primera aproximación a la postura gubernamental española de apoyo, material y no sólo político, al uso de la fuerza sin autorización expresa del Consejo de Seguridad con ocasión de la Operación Zorro del Desierto llevada a cabo contra Irak por Estados Unidos y el Reino Unido durante los días 17 al 21 de diciembre de 1998, la podemos encontrar en la comparecencia ante la Comisión correspondiente del Congreso de los Diputados del ministro de Asuntos Exteriores don Abel Matutes en la tarde del 17 de diciembre de 1998, es decir, en la tarde siguiente a la madrugada en que las fuerzas aéreas de Estados Unidos y el Reino Unido desencadenaron los ataques aéreos sobre objetivos terrestres situados en el interior de Irak.

En su intervención, el ministro justifica el apoyo español basándose en dos tipos de argumentos. Primero, que «*en la interpretación de los beligerantes*»[4], Estados Unidos y el Reino Unido, en este caso, la Resolución 687 (1991), que marca el final de la Guerra del Golfo, no establece un fin de las hostilidades, sino solamente un alto el fuego condicionado a que Irak cumpla una serie de condiciones, entre ellas, «*remover o inutilizar, bajo supervisión internacional, todas las armas químicas y biológicas (...) y todos los mísiles de alcance superior a 150 kilómetros ...*»[5]. Al no

---

[4] Diario de sesiones del Congreso de los Diputados. Comisiones. Año 1998, VI Legislatura, número 595, página 17358 y siguientes.
[5] Resolución 687 (1991), párrafo 8, www.un.org/spanish/documents/scres.

estar Irak cumpliendo con estas condiciones, *«los beligerantes interpretan»*[6] que el alto el fuego establecido por la Resolución 687 (1991) no tiene porqué considerarse en vigor y, en consecuencia, el uso de la fuerza está legitimado por las resoluciones del Consejo de Seguridad, precisamente porque Irak no las cumple.

Así, según el Gobierno español, existe una posible causa para el uso de la fuerza contra un país soberano: el incumplimiento de resoluciones del Consejo de Seguridad; y una justificación para el uso de esa fuerza cuando no la ha autorizado expresamente el Consejo de Seguridad: la interpretación unilateral (*«en la interpretación de los beligerantes»*) de que esa autorización ya existe en función de resoluciones anteriores.

Segundo, el apoyo español está justificado porque *«una vez abierto el conflicto, España, como es lógico y como ha sido norma de conducta del Gobierno español, se ha solidarizado con sus aliados»*[7] (Estados Unidos y el Reino Unido son aliados en la OTAN y, además, Estados Unidos lo es a través de los sucesivos Convenios bilaterales de Cooperación para la Defensa) y porque *«es, como sus señorías saben, la posición inmensamente mayoritaria de nuestros socios y aliados»*[8].

«Interpretación de los beligerantes» que, aparte de no ser unánime en el Consejo de Seguridad, será contestada por otros grupos parlamentarios españoles, para quienes la acción aérea armada sobre Irak carece de cualquier tipo de respaldo del Consejo de Seguridad:

«[Un] *requisito que debe adoptar una acción sancionadora es el respeto al procedimiento y en particular que su adopción corresponda al órgano competente. Entendemos, señor ministro, que ésta es una decisión que ha sido adoptada unilateralmente por esos gobiernos (el norteamericano y el británico), que no pueden por ellos mismos interpretar anteriores resoluciones del Consejo*

---

[6] Diario de sesiones del Congreso de los Diputados. Comisiones. Año 1998, VI Legislatura, número 595, página 17358 y siguientes.
[7] Diario de sesiones del Congreso de los Diputados. Comisiones. Año 1998, VI Legislatura, número 595, página 17359.
[8] Diario de sesiones del Congreso de los Diputados. Comisiones. Año 1998, VI Legislatura, número 595, página 17358 y siguientes.

de Seguridad prescindiendo absolutamente de la voluntad, del conocimiento, de la deliberación y de la decisión del propio Consejo de Seguridad, a espaldas del cual se ha actuado y al que voluntariamente se ha marginado»[9].

Unilateralidad que el ministro señor Matutes acepta en su contestación, sin que ello sea óbice para seguir pensando que la acción "está revestida de suficiente legalidad":

«Es cierto que se trata de una acción unilateral (...) Son muchos los países, que se caracterizan por su respeto a la legalidad, que entienden que, al no haberse producido armisticio, acuerdo de paz, sino solamente alto el fuego en la medida en que se cumplieran unas condiciones (...) interpretan que esa legalidad está cubierta »[10].

Tres meses más tarde, el 10 de marzo de 1999, el ministro de Defensa, señor Serra Rexach, comparecerá ante la Comisión de Defensa del Congreso de los Diputados para responder a una serie de preguntas planteadas sobre el mismo tema.

Durante esta sesión, el ministro señor Serra comienza indicando[11] que *«la postura del Gobierno español relativa al ataque angloamericano sobre Irak»* ya fue expuesta por el ministro de Asuntos Exteriores en su día (el 17 de diciembre de 1998, según hemos visto), siendo la razón o causa de los ataques, el ya mencionado incumplimiento por parte de Irak de las resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas sobre la labor de los equipos de inspección de armamento de Irak. Causa que matizará en otro momento[12] añadiendo que *«no basta el incumplimiento de una resolución de Naciones Unidas para el uso de la fuerza, sino cuando a eso se suma el que haya una amenaza, no potencial, sino real contra vecinos y contra la propia población»*. Pero que asimismo reforzará, afirmando que para que

---

[9] Diario de sesiones del Congreso de los Diputados. Comisiones. Año 1998, VI Legislatura, número 595, página 17362 y siguientes.
[10] Diario de sesiones del Congreso de los Diputados. Comisiones. Año 1998, VI Legislatura, número 595, página 17372.
[11] Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Comisiones. Año 1999, VI Legislatura, número 640, página 18651.
[12] Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Comisiones. Año 1999, VI Legislatura, número 640, página 18656.

las gestiones diplomáticas den su fruto, muchas veces es necesario, y esta vez lo era, que el Gobierno de Bagdad percibiera la firme voluntad de que el resto de los países estaban decididos a que las resoluciones del Consejo de Seguridad se cumplieran empleando, si era necesario y en último extremo, la fuerza. Es decir, añade una nueva condición para que el uso de la fuerza este legitimado: que sea en último extremo, es decir, el último recurso.

Postura que el Gobierno español mantiene en conformidad con sus responsabilidades ante la comunidad internacional y, especialmente, en solidaridad con sus aliados.

Pero será más tarde, en el turno de réplicas, cuando el ministro señor Serra aporte una nueva idea que puede ayudar a comprender el concepto gubernamental del uso de la fuerza en el actual contexto internacional. En efecto, en contestación al comentario de un diputado, según el cual[13]

«la civilización, desde el año 1948 hasta ese momento, supo ponerse de acuerdo, después de la experiencia de la segunda guerra mundial, en la necesidad de regular el uso de la fuerza a través del desarrollo de la Carta de las Naciones Unidas y todas las grandes potencias se pusieron de acuerdo para determinar y situar en el Consejo de Seguridad el organismo que permitiera la autorización o no del uso de la fuerza»,

el ministro comenta que[14]

«1948, curiosa fecha para empezar la civilización, cuando los vencedores de la segunda guerra mundial, entre otros la Unión Soviética, crearon un sistema institucional de resultas de la guerra, que refleja poco la realidad después de que ha terminado la Guerra Fría».

Contestación con la que parece referirse a lo que por entonces se empezaba a llamar la teoría del "nuevo realismo político", según la cual,

[13] Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Comisiones. Año 1999, VI Legislatura, número 640, página 18651.
[14] Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Comisiones. Año 1999, VI Legislatura, número 640, página 18653.

si por "realismo político", las potencias vencedoras de la segunda guerra mundial establecieron una legalidad internacional y unas instituciones internacionales acordes con sus intereses –de las que los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad con derecho a veto serían la mejor expresión- válidas para el periodo que entonces se inauguraba e instituía, la Guerra Fría, por "realismo político", las nuevas potencias vencedoras de la Guerra Fría, Estados Unidos, la OTAN y el mundo llamado occidental en general, tendrían también la facultad de establecer la nueva legitimidad internacional, transformándose así la solidaridad con estas nuevas autoridades en prioritaria respecto al viejo derecho internacional encarnado por las viejas instituciones, entre ellas el bloqueado, por las potencias perdedoras de la Guerra Fría, Rusia y China, Consejo de Seguridad, en una materialización de lo que la diputada Rivadulla Gracia dijo, a lo largo de la misma sesión, que el propio ministro le había contestado en una anterior pero próxima interpelación: que «*el derecho internacional se va haciendo día a día*»

El primer esbozo de la doctrina

En función, por tanto, de cuanto hemos visto, puede decirse que, frente al hecho consumado de los ataques aéreos angloamericanos sobre Irak, para los que España concedió a Estados Unidos facilidades logísticas en las Bases Aéreas de Rota y Morón de la Frontera, a través de una autorización indefinida de tres meses de duración (14 de noviembre de 1998 a 14 de febrero de 1999), el Gobierno español establece un primer esbozo de doctrina para el uso de la fuerza, según la cual:

- El uso de la fuerza en las relaciones internacionales sin autorización expresa del Consejo de Seguridad es legítimo cuando así es considerado por beligerantes que son potencias vencedoras de la Guerra Fría, en función de cuyos valores e intereses se ha construido el nuevo orden internacional

- Con los que España tiene la obligación de solidarizarse por ser sus aliados y por considerarlos países «*que se caracterizan por su respeto a la legalidad*».

- Cuando estos beligerantes interpreten que esta utilización de la

fuerza se está haciendo como último recurso, es decir, en último extremo.

- Y cuando interpreten, asimismo, que la causa concreta por la que se desencadena la fuerza es una amenaza a la paz y seguridad internacionales.

- Como en este caso Estados Unidos y el Reino Unido interpretaron que lo era el incumplimiento por parte de Irak de determinadas resoluciones del Consejo de Seguridad, suponiendo una amenaza real contra los Estados vecinos y contra la propia población iraquí.

LA CRISIS DE KOSOVO

Los argumentos

Este primer esbozo de doctrina española sobre el uso de la fuerza en las relaciones internacionales sin autorización expresa del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, se confirmará y consolidará –aunque quizás con una importante reducción- unos meses más tarde, en marzo de 1999, con ocasión de la crisis de Kosovo y de la intervención armada de la OTAN, con participación española, en la República Federal Yugoslava.

Uso de la fuerza y participación nacional que, en términos generales, apoyarán y con las que estarán de acuerdo la mayoría de las fuerzas parlamentarias españolas, principalmente los dos grandes partidos con posibilidades de gobernar, el Partido Popular (PP), en el poder en el momento de la crisis, y el Partido Socialista Obrero Español (PSOE), principal partido de la oposición, lo que, en cierta forma, permite hablar de una auténtica postura o doctrina española.

En este caso, el punto de vista español puede considerarse sintetizado en dos diferentes intervenciones de su ministro de Asuntos Exteriores, señor Matutes; una, la primera, el 6 de octubre de 1998, con bastante antelación, casi seis meses, al desencadenamiento de los ataques, lo que de alguna forma garantiza la premeditación y consciencia de la postura española y descarta la posibilidad de que ésta pudiera haber sido impuesta por los acontecimientos y los hechos consumados (como en el

caso de Irak en diciembre de 1998); y, la segunda, el 6 de abril de 1999, cuando los ataques aéreos estaban ya en su pleno apogeo, confirmándose así la doctrina en la teoría y en la práctica.

En efecto, el 6 de octubre, el ministro alegaba que:

«siendo poco probable que el Consejo de Seguridad pueda llegar a autorizar expresamente el uso de la fuerza en este caso, cabe preguntarse si no estamos ante una situación excepcional que obligue moralmente a la comunidad internacional a actuar»

«Si persiste la situación de bloqueo en el Consejo de Seguridad, lo que impediría la autorización formal del uso de la fuerza, y si además se da el necesario consenso en la Alianza Atlántica, tenemos que considerar la posibilidad de considerar legitimado el uso de la fuerza por parte de la OTAN en Kosovo como último recurso y con carácter, sin duda, excepcional»[15].

Alegación que ratificará, ya iniciados los bombardeos, el 6 de abril:

«el uso de la fuerza por parte de la OTAN puede considerarse legítimo porque se han dado las tres condiciones: primera, una situación humanitaria de emergencia; segunda, la negativa del gobierno de la República Federal de Yugoslavia a poner fin a sus acciones represivas, y, tercera una situación de bloqueo en el seno del Consejo de Seguridad por la negativa de algunos de sus miembros permanentes a utilizar o autorizar el uso de la fuerza (...) en estas condiciones el uso de la fuerza podía considerarse legitimado, siempre como último recurso y de modo excepcional»[16]

Es decir, según el ministro, cuando se dé una «*situación excepcional*», que en este caso sería la persistencia de una situación de emergencia humanitaria, y el Consejo de Seguridad no pueda o no quiera autorizar el uso de la fuerza para resolverla, "la comunidad internacional tiene la obligación moral de actuar, siempre que se dé el necesario

---

[15] Diario de sesiones del Congreso de los Diputados. Comisiones. Año 1998, VI Legislatura, número 528, páginas 15212 y 15213.
[16] Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Comisiones. Año 1999, VI Legislatura, número 662, página 19238.

consenso en la Alianza Atlántica" y las dos siguientes condiciones:

- Que sea como último recurso, que ya vimos en la anterior formulación.

- Que sea con carácter excepcional, que aparece como una condición de nuevo cuño.

Si comparamos estos argumentos con los utilizados con ocasión de la crisis iraquí analizada en el epígrafe anterior, vemos que se vuelven a utilizar los de la seguridad humana («*amenaza real contra su propia población*» en el caso de Irak y «*situación humanitaria de emergencia*» y «*acciones represivas del Gobierno de la República Federal Yugoslava*» en el caso de Kosovo); el del incumplimiento de las resoluciones del Consejo de Seguridad; y el de la amenaza a la paz y seguridad internacionales; mientras que aparece un nuevo parámetro no utilizado con anterioridad: la parálisis del Consejo de Seguridad «*por la negativa de algunos* [en clara alusión, sin nombrarlas, de Rusia y China] *de sus miembros permanentes*» «*a utilizar o autorizar el uso de la fuerza*».

El Gobierno español no niega de forma absoluta, como no podía ser menos, la vigencia del actual derecho internacional convencional, es decir, establecido, escrito y universalmente aceptado según el cual solamente el Consejo de Seguridad tiene la facultad de decidir el uso de la fuerza[17], como nos recuerda el señor Matutes:

«*España siempre ha mantenido que todo uso internacional de la fuerza debe ser, en circunstancias normales y salvo las situaciones de legítima defensa, autorizado previamente por el Consejo de Seguridad. El respeto a este principio constituye un elemento fundamental del mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales*»[18]

Pero sí parece negarla cuando no dándose esas «*circunstancias normales*» a las que alude el ministro, el Consejo de Seguridad no toma las

---

[17] Artículos 39 del capítulo VII y 53 del capítulo VIII de la Carta de las Naciones Unidas.

[18] Diario de sesiones del Congreso de los Diputados. Comisiones. Año 1998, VI Legislatura, número 528, página 19212.

medidas que consideran adecuadas los beligerantes, es decir, no autoriza el uso de la fuerza, en cuyo caso la legitimidad que en «*circunstancias normales*» tienen las decisiones del Consejo de Seguridad es sustituida por la legitimidad que concede «*la obligación moral de la comunidad internacional expresada en el necesario consenso de la Alianza Atlántica*», «*que actúa en consonancia con los principios de la Carta de las Naciones Unidas*»:

«*La experiencia ha demostrado que en ocasiones el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, órgano primordial para el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, no ha podido actuar con la celeridad que exigen algunos conflictos. Ello hace que la OTAN tenga una responsabilidad, que España considera subsidiaria, de intervenir en estos casos para evitar que una crisis adquiera mayores proporciones y para resolverla siempre de acuerdo con los principios de la Carta de las Naciones Unidas*»[19]. Con lo cual el argumento final y completo podría ser expresado de la siguiente forma: si a pesar de darse a lo largo de una crisis, o en un determinado momento de ella, unas circunstancias excepcionales que el Consejo del Atlántico Norte, en representación de la comunidad internacional, juzgue inaceptables, el Consejo de Seguridad no tomara las medidas adecuadas, la legalidad que en circunstancias normales tienen sus decisiones, puede ser sustituida por la obligación moral que adquiere la OTAN de actuar de acuerdo con los principios de la Carta de las Naciones Unidas.

Proposición que va a encontrar objeciones, y sus correspondientes réplicas, por parte de otros grupos parlamentarios en función de los diferentes interrogantes que la propia proposición presenta: ¿Quién es la comunidad internacional? ¿No se supone que es precisamente el Consejo de Seguridad quien la representa? ¿Qué disposiciones de la Carta de las Naciones Unidas permiten evadir, eludir o marginar la autoridad del Consejo de Seguridad? ¿Cuáles autorizan a sustituirla por la indignación moral? ¿Cuáles respaldan cuándo se está ante circunstancias de carácter excepcional o cuándo realmente ha llegado el momento del "último recurso"? ¿Quién lo decide? ¿Tiene alguien más que la OTAN la facultad de la indignación moral?.

---

[19] Diario de sesiones del Congreso de los Diputados. Año 1999, VI Legislatura, número 231, página 12264.

La indignación moral y la doble moral

La comunidad internacional no puede consentir, como hemos visto reiteradamente repetido, «*situaciones excepcionales*» que impliquen inseguridad humana, violación de los derechos humanos, incumplimiento de resoluciones del Consejo de Seguridad o de llamamientos de la comunidad internacional, o riesgo de extensión del conflicto. Pero, ¿siempre? ¿Quién decide? ¿Con qué criterios?. Son las objeciones que ciertos diputados plantearán al punto de vista y a la argumentación del Gobierno, haciendo referencia a los casos en que también parece haber situaciones de inseguridad humana, como en Ruanda o el Kurdistán iraquí[20], o incumplimiento de resoluciones del Consejo de Seguridad, como las de Israel o las de Marruecos en el Sahara[21], sin que, sin embargo, se haya acudido al recurso del "derecho de injerencia" justificado por la "indignación moral":

«Base moral que, desde luego, nunca va a existir si se parte de la idea de la discrecionalidad de los Estados poderosos frente a otros, si se van a establecer reiteradamente dobles varas de medir a la hora de defender el derecho de intervención[22].

¿Qué pensaría la OTAN o su gran aliado, Estados Unidos, si ante situaciones como la de Kosovo o más graves todavía, otros Estados, China, India o Pakistán, decidieran unilateralmente, sin contar con las Naciones Unidas, intervenir invocando el derecho de injerencia?»[23].

Interrogantes y objeciones que, en cualquier caso, parecen ser, para el Gobierno, menos prioritarias que «*el compromiso y los intereses de la Alianza Atlántica*»:

---

[20] Diario de sesiones del Congreso de los Diputados. Año 1999, VI Legislatura, número 660, página 19203.
[21] Diario de sesiones del Congreso de los Diputados. Año 1999, VI Legislatura, número 660, página 19203.
[22] Diario de sesiones del Congreso de los Diputados. Año 1998, VI Legislatura, número 528, página 15219.
[23] Diario de sesiones del Congreso de los Diputados. Año 1998, VI Legislatura, número 528, página 15219.

«Por último, señorías, quiero manifestar (...) [que] *el compromiso de España con la Alianza es un compromiso total. Por tanto, España (...) ejercerá todas sus responsabilidades con todas sus consecuencias, en razón de lo que significan los intereses de la Alianza»*[24].

No hay, por tanto, doble moral o si la hay tiene su justificación en *«los intereses de la Alianza»*. El Consejo de Seguridad se considerará bloqueado y "la situación excepcional" inaceptable, según ello afecte o no y en la medida en que afecte a los intereses *«económicos, estratégicos, de proximidad o de pertenencia»*[25] de la Alianza Atlántica, con la que ya hemos visto que se identifica a la comunidad internacional.

El concepto de comunidad internacional

Como hemos visto en muchos de los extractos de intervenciones, y como puede verse numerosísimas veces en todas las argumentaciones parlamentarias y mediáticas relativas al tema, la alusión a una indefinida comunidad internacional, o incluso a unas indeterminadas Naciones Unidas, es constante. La comunidad internacional

«no puede ser ajena a la violación constante de los derechos humanos en el corazón de Europa»[26]

viéndose, por tanto, obligada a reaccionar cuando el Consejo de Seguridad

«no logra, muchas veces, el acuerdo unánime»[27],

momento que, sin embargo, hace que

---

[24] Diario de sesiones del Congreso de los Diputados. Año 1999, VI Legislatura, número 226, página 12053.
[25] Diario de sesiones del Congreso de los Diputados. Año 1999, VI Legislatura, número 226, página 12038.
[26] Diario de sesiones del Congreso de los Diputados. Año 1999, VI Legislatura, número 226, página 12018.
[27] Diario de sesiones del Congreso de los Diputados. Año 1998, VI Legislatura, número 528, página 15216.

«la OTAN tenga una responsabilidad, que España considera subsidiaria, de intervenir en estos casos para evitar que una crisis adquiera mayores proporciones y para resolverla siempre de acuerdo con la Carta de las Naciones Unidas»[28].

Pero, como recordarán algunos diputados:

«¿Quién ha dicho que la OTAN represente a la comunidad internacional?»[29].

«Cuarenta y un días de usurpación del término comunidad internacional. ¿La comunidad internacional es la OTAN, que son 19 países?»[30].

A lo que se podría añadir: Rusia y China, los dos miembros permanentes del Consejo de Seguridad, a causa de cuya clara oposición no se pudo adoptar una resolución autorizando explícitamente el uso de la fuerza en Kosovo[31], ¿no son comunidad internacional?. A todas estas cuestiones, el Gobierno tratará de contestar a través de su ministro de Defensa:

«la OTAN, la Unión Europea, la OSCE, las resoluciones de las Naciones Unidas y el Grupo de Contacto (...) a eso se le llama comunidad internacional, a eso este Gobierno le llama comunidad internacional»[32].

Pero no hubo resolución de las Naciones Unidas en este caso y no la hubo porque se opuso a ello, entre otros países, Rusia, miembro asimismo de la OSCE y del Grupo de Contacto, por lo que el argumento del ministro señor Serra, reducido a términos más exactos, debería en realidad decir: a lo que este Gobierno llama comunidad internacional es a

---

[28] Diario de sesiones del Congreso de los Diputados. Año 1999, VI Legislatura, número 231, página 12264.
[29] Diario de sesiones del Congreso de los Diputados. Año 1999, VI Legislatura, número 226, página 12030.
[30] Diario de sesiones del Congreso de los Diputados. Año 1999, VI Legislatura, número 236, página 12605.
[31] Diario de sesiones del Congreso de los Diputados. Año 1998, VI Legislatura, número 528, página 15212.
[32] Diario de sesiones del Congreso de los Diputados. Año 1999, VI Legislatura, número 228, página 12152.

los países de la OTAN, a los países de la Unión Europea y a la mayoría que esos países tienen en foros como la OSCE o el Grupo de Contacto. En definitiva, para el Gobierno, la comunidad internacional son sus aliados (en la OTAN) y sus socios (en la Unión Europea).

La Carta de las Naciones Unidas

«La experiencia ha demostrado que en ocasiones el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, órgano primordial para el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, no ha podido actuar con la celeridad que exigen algunos conflictos. Ello hace que la OTAN tenga una responsabilidad, que España considera subsidiaria, de intervenir en estos casos para evitar que una crisis adquiera mayores proporciones y para resolverla siempre de acuerdo con los principios establecidos por la Carta de las Naciones Unidas»[33].

La idea básica que parece poder extraerse de estas palabras del señor Matutes es que las decisiones del Consejo del Atlántico Norte pueden, *«en ocasiones»,* sustituir a las del Consejo de Seguridad cuando éste *«no haya podido actuar con la celeridad que exigen algunos conflictos»*; con la celeridad que el propio Consejo del Atlántico Norte interpreta que exigen algunos conflictos, habría sido quizás más exacto decir.

Ocasiones en las que parece ser prescindible «*la autorización formal para el uso de la fuerza»*[34] y en las que la Alianza Atlántica parece adquirir una *«responsabilidad, que España considera subsidiaria, de intervenir (...) de acuerdo con los principios establecidos por la Carta de las Naciones Unidas»*. ¿Por qué de acuerdo con los principios de la Carta de las Naciones Unidas y no con la Carta a secas? Porque en la Carta, aunque sólo sea una y, por tanto, sólo interpretable de forma conjunta, podemos encontrar tres partes relativamente diferenciadas. La primera, constituida por el preámbulo y el capítulo I, que podemos llamar "filosófica" porque marca el "espíritu" de la Carta, es la que contiene los

---

[33] Diario de sesiones del Congreso de los Diputados. Año 1999, VI Legislatura, número 231, página 15264.
[34] Diario de sesiones del Congreso de los Diputados. Comisiones. Año 1998, VI Legislatura, número 528, páginas 15212 y 15213.

principios y propósitos genéricos en función de los cuales está redactada. Son los "principios" a los que se alude con la expresión «*de acuerdo con los principios establecidos por la Carta de las Naciones Unidas*». Pero la Carta contiene también otras dos partes, la "orgánica" y la "normativa", constituida ésta última por los capítulos VI (medidas para el arreglo pacífico de controversias), VII (medidas coactivas para la resolución de conflictos), VIII (relativo a las organizaciones regionales) y XII (relativo al régimen de administración fiduciaria), en los que se establecen las medidas concretas que se pueden tomar, los procedimientos que se pueden seguir y las facultades que órganos de las Naciones Unidas y Estados miembros tienen respecto al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales.

Capítulos en los que se establece que corresponde únicamente al Consejo de Seguridad autorizar la adopción de medidas coactivas y que, aunque

«*ninguna disposición de esta Carta se opone a la existencia de acuerdos u organismos regionales cuyo fin sea entender en los asuntos relativos al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales*» sólo «*susceptibles de acción regional*»[35],

«sin embargo, no se aplicarán medidas coercitivas en virtud de acuerdos regionales o por organismos regionales sin autorización del Consejo de Seguridad»[36].

Es decir, que comprometerse a actuar en el ámbito de las relaciones internacionales solamente en función de "los principios (genéricos) de la Carta" y no en función "de la Carta" permite, a quien así lo hace, eludir estas restricciones e imposiciones de la parte normativa; permite eludir «*la autorización formal* [del Consejo de Seguridad] *del uso de la fuerza*» en las «*ocasiones en las que el Consejo de Seguridad no ha podido actuar con la celeridad que* [la Alianza Atlántica considera] *que exigen algunos conflictos*».

---

[35] Artículo 52, capítulo VIII: acuerdos regionales, de la Carta de las Naciones Unidas.
[36] Artículo 53, capítulo VIII: acuerdos regionales, de la Carta de las Naciones Unidas.

Poder actuar solamente en función de los principios y no de la Carta es, por tanto, uno de los requisitos imprescindibles para que en el nuevo orden internacional impuesto por las potencias vencedoras de la Guerra Fría, «*los intereses de la Alianza Atlántica*» puedan ser prioritarios a las decisiones formales del Consejo de Seguridad, cuando ambos resulten incompatibles.

A esto es a lo que en algunos ámbitos ha empezado a denominarse "multilateralismo eficaz", expresión que en este sentido quiere decir que la seguridad, si bien debe ser multilateral y no unilateral (multilateralismo), no puede quedar, por otra parte, constreñida por «*autorizaciones formales*», que no siempre se podrán conseguir (eficaz).

Multilateralismo eficaz, según el cual, por tanto, «*en* [ciertas] *ocasiones*» (a determinar, por supuesto, por los propios beligerantes) el uso de la fuerza en nombre de la seguridad humana debe ser prioritario a su «*autorización formal*» por el Consejo de Seguridad.

La versión reducida de la doctrina

El Gobierno español, por tanto, perfila, como consecuencia de su participación armada en la crisis de Kosovo de 1999, su anterior doctrina sobre el uso de la fuerza en las relaciones internacionales sin autorización expresa del Consejo de Seguridad, en el sentido de que:

- El uso de la fuerza en las relaciones internacionales sin autorización expresa del Consejo de Seguridad es legítimo cuando es decidido por consenso en el Consejo del Atlántico Norte,
- a quien España atribuye, en función de la nueva legitimidad internacional derivada del final de la Guerra Fría, la responsabilidad moral de actuar,
- cuando el Consejo de Seguridad no puede o no quiere actuar por encontrarse bloqueado, es decir, no adopta las medidas preconizadas por el Consejo del Atlántico Norte.
- Siempre y cuando el Consejo del Atlántico Norte interprete que esta utilización de la fuerza se está llevando a cabo como último recurso y

de acuerdo con los principios de la Carta de las Naciones Unidas,

- e interprete, asimismo, que la causa concreta por la que se desencadena la fuerza es una situación excepcional que representa una amenaza para la paz y la seguridad internacionales,
- como en este caso el Consejo del Atlántico Norte interpretó la represión que las fuerzas de seguridad yugoslavas estaban ejerciendo sobre la población albanokosovar.
- Responsabilidad moral de la que España se considera subsidiaria como miembro de Alianza Atlántica.

Nueva versión de la doctrina que parece introducir un nuevo parámetro que, en cierto modo, la delimita y la circunscribe, ya que, esta vez parece exigir que el compromiso de España se vea avalado por un tratado internacional firmado por ella -el Tratado del Atlántico Norte en este caso- y no simplemente por la interpretación de una situación internacional hecha de forma unilateral por beligerantes aliados de España. Razón por la cual, he denominado "reducida" a esta segunda versión de la doctrina.

LA GUERRA DE IRAK

Los argumentos

La doctrina que paulatinamente se había estado elaborando durante los largos años de enfrentamientos de Estados Unidos con Irak, en los que España siempre estuvo dispuesta a colaborar con los primeros, cediendo sus bases aéreas para el aprovisionamiento, repostaje y escala de la Fuerza Aérea norteamericana, verá su ratificación consolidada cuando se perciba, a lo largo de los años 2002 y 2003, que dicho enfrentamiento va a derivar inevitablemente en guerra -como así acontecerá en marzo de 2003- con la invasión y ocupación de Irak por una Coalición coyuntural encabezada, dirigida y protagonizada por Estados Unidos, a la que España se adherirá con diversas modalidades en diferentes momentos.

El apoyo político y la posible participación de España en ella

será, por tanto, debatido mediática, parlamentaria, académica y popularmente, con cierta antelación al propio desencadenamiento de los combates, especialmente desde la aprobación por el Consejo de Seguridad de la controvertida Resolución 1441 en el mes de noviembre de 2002, cinco meses antes de que se desencadenará la guerra.

Durante estos debates, especialmente en el ámbito parlamentario, puede verse como el Gobierno del Partido Popular, en el poder en esos momentos, recupera la versión "amplia" de la doctrina que vimos al analizar las razones y justificaciones aducidas para el apoyo español a la Operación Zorro del Desierto. Versión amplia en la que la legitimidad del uso de la fuerza en las relaciones internacionales sin autorización expresa del Consejo de Seguridad no tiene por qué descansar necesariamente en la decisión consensuada de una organización internacional jurídicamente dotada de personalidad a la que España pertenezca -la OTAN, por ejemplo, en el caso de la crisis de Kosovo, paradigmático de la versión reducida de la doctrina-, cuya pertenencia se aduce como compromiso legal ineludible, sino que puede descansar simplemente en los compromisos de lealtad que cualquier tipo de alianza, amistad o asociación implica.

Los argumentos aducidos para justificar el ataque armado a Irak pueden sintetizarse en la intervención de la ministra de Asuntos Exteriores del momento, señora Palacio, ante la Comisión Mixta de Asuntos Exteriores y Defensa del Congreso de los Diputados, llevada a cabo el día 24 de marzo de 2003, es decir, cuatro días después de iniciarse el ataque. Argumentos que, por otra parte, no difieren de los ya mantenidos con ocasión del apoyo español a la Operación Zorro del Desierto:

«En la Resolución número 660, adoptada en 1990, tras la invasión de Kuwait por Irak, el Consejo de Seguridad establecía por primera vez que Irak no sólo representaba una amenaza para la paz y la seguridad internacionales, sino que las había quebrantado. En la Resolución número 678, adoptada el mismo año, pedía a los Estados miembros que utilizaran todos los medios necesarios para hacer cumplir a Irak las obligaciones que le habían impuesto, autorizando de esta manera el uso de la fuerza. Tras la derrota iraquí, la Resolución número 687 estableció el cese de hostilidades, supeditándolo al cumplimiento de unas condiciones, entre ellas, el desmantelamiento de las armas de destrucción masiva. Esta Resolución no derogó el uso de la fuerza, sino que suspendió su aplicación.

(...) Recuerdo igualmente a sus señorías que la Resolución número 1441 (...) manifestaba en su párrafo operativo 4 que un nuevo incumplimiento de esta Resolución sería considerado como una violación flagrante de sus obligaciones de desarme».[37]

Argumento que completará en el turno de réplicas refiriéndose a esta última resolución 1441:

«Establece que es la última oportunidad y se recogen graves consecuencias que debería afrontar el régimen de no hacer caso (...) la 1441 y todas las antecedentes legitimaban, daban respaldo legal a una intervención militar en Irak en caso de incumplimiento del régimen iraquí»[38]

Justificación que el presidente del Gobierno, señor Aznar, reforzará insistiendo en el peligro que el régimen iraquí supone para la paz y la seguridad internacionales:

«la paz y la seguridad [internacionales] *se garantizan mediante el respeto y el cumplimiento de las resoluciones del Consejo de Seguridad (...) es imprescindible el cumplimiento de las resoluciones que obligan a Irak»*[39]

Argumentaciones que, sin embargo, serán contestadas por los diferentes partidos de la oposición desde diversos ángulos:

«Es el Consejo de Seguridad, señor Aznar, el que estableció, tras la invasión de Kuwait, las obligaciones de la comunidad internacional (...) [que] *no consisten en cambiar el régimen iraquí ni en ocupar militarmente su territorio (...) No vemos el sentido de hacer una guerra, que debe ser el último recurso, para destruir armas de cuya existencia no existe certeza, como tampoco existe de su ubicación ni de que se vayan a utilizar con carácter inminente (...) gracias al trabajo de los inspectores se destruyeron más armas iraquíes de las que se destruyeron durante la guerra* [de 1991] *(...) Estamos, pues, en contra de una*

---

[37] Diario de sesiones del Congreso de los Diputados. Comisiones. Año 2003, VII Legislatura, número 716, página 22973.
[38] Diario de sesiones del Congreso de los Diputados. Comisiones. Año 2003, VII Legislatura, número 716, página 23002.
[39] Diario de sesiones del Congreso de los Diputados. Pleno y Diputación Permanente. Año 2003, VII Legislatura, número 222, página 11250.

acción unilateral, de una agresión sin el amparo de Naciones Unidas ni de la OTAN ni de la Unión Europea»[40].

«Nuestra posición era la misma que mantenían once países en el Consejo de Seguridad, frente a cuatro que decían que la Resolución 1441 autorizaba el uso de la fuerza»[41]. *«Nos ha dicho el señor Aznar: esa guerra de Irak la están apoyando 45 países. ¿Y los ciento y pico restantes de la ONU? ¿La apoyan?»*[42]. *«En Bruselas se sentaron en la misma mesa quince Estados soberanos, de los cuales diez estaban en contra de la intervención armada y cinco estaban a favor?»*[43]

«¿Cree usted de verdad que el Consejo de Seguridad emite resoluciones para que queden lanzadas en el tiempo y en cualquier momento, uno, dos o seis miembros del Consejo puedan coger de un cajón una de ellas e invadir un país?[44].

«Cuando la Resolución 1441 utiliza la expresión "graves consecuencias", ¿sabe cuáles son las severas consecuencias? Que no se levanten las sanciones, que Irak no se beneficie del levantamiento de las sanciones. No es la guerra»[45] porque en las resoluciones de las Naciones Unidas se hace referencia a la autorización para el uso de la fuerza con la expresión *«utilización de todos los medios necesarios»*[46].

Ahora bien, aunque en esta ocasión se argumentara que existía autorización del Consejo de Seguridad para el uso de la fuerza en función de una determinada interpretación combinada de las resoluciones 678 de

---

[40] Diario de sesiones del Congreso de los Diputados. Pleno y Diputación Permanente. Año 2003, VII Legislatura, número 222, página 11255.
[41] Diario de sesiones del Congreso de los Diputados. Pleno y Diputación Permanente. Año 2003, VII Legislatura, número 227, página 11559.
[42] Diario de sesiones del Congreso de los Diputados. Pleno y Diputación Permanente. Año 2003, VII Legislatura, número 238, página 12187.
[43] Diario de sesiones del Congreso de los Diputados. Pleno y Diputación Permanente. Año 2003, VII Legislatura, número 238, página 12178.
[44] Diario de sesiones del Congreso de los Diputados. Comisiones. Año 2003, VII Legislatura, número 716, página 23008.
[45] Diario de sesiones del Congreso de los Diputados. Pleno y Diputación Permanente. Año 2003, VII Legislatura, número 238, páginas 12206 y 12226.
[46] Diario de sesiones del Congreso de los Diputados. Comisiones. Año 2003, VII Legislatura, número 716, página 12981.

1990, 687 de 1991 y 1441 de 2002 -interpretación que ni el resto de las fuerzas parlamentarias españolas, ni los gobiernos de muchos países de la Alianza Atlántica y de la Unión Europea ni grandes sectores de la opinión pública occidental aceptaban- ya hemos visto que, para la doctrina gubernamental española, no es indispensable dicha autorización para que el uso de la fuerza se considere legítimo.

No es indispensable porque, para dicha doctrina, la legitimidad internacional del mundo de la Postguerra Fría tiene su fundamento en los valores e intereses de los vencedores de la confrontación precedente, la Guerra Fría, que deben ser prioritarios, por tanto, a los preceptos de la vieja legalidad internacional surgida tras la segunda guerra mundial –el Consejo de Seguridad- cuando ambos resulten opuestos o incompatibles.

Una legitimidad a la que el Gobierno español también acudirá:

«o es que ¿España no debe actuar nada mas que cuando no haya veto en el Consejo de Seguridad? ... Después de la caída del muro de Berlín y después de los atentados del 11 de septiembre es un gravísimo error histórico sostener esas posiciones»[47].

No aceptación de la posibilidad de que los valores e intereses de las potencias vencedoras de la Guerra Fría puedan verse defraudados por la posibilidad de veto (o votación) en el Consejo de Seguridad, que el ministro de Defensa señor Trillo planteará en toda su crudeza:

«El veto, como anacronismo que explica otra época, impide que la ONU pueda ejercer con coherencia la representación de la comunidad internacional. Es (...) el trasnochado sistema de funcionamiento del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, el que pone de manifiesto la crisis de la ONU. ¡Qué le vamos a hacer!»[48].

Anacronismo del sistema de veto y de funcionamiento del Consejo de Seguridad que es compartido por otras fuerzas

---

[47] Diario de sesiones del Congreso de los Diputados. Pleno y Diputación Permanente. Año 2003, VII Legislatura, número 238, página 12199.
[48] Diario de sesiones del Congreso de los Diputados. Pleno y Diputación Permanente. Año 2003, VII Legislatura, número 238, página 12235.

parlamentarias, que, sin embargo, no aceptan que la unilateralidad de la acción en Irak sea la solución:

«El sistema que se creó después de la segunda guerra mundial ha fracasado (...) [pero] *no aceptamos que Estados Unidos, por mucha superpotencia que sea, pueda actuar en solitario. Si la articulación del actual Consejo de Seguridad no se adecua a la realidad geoestratégica surgida tras la finalización de la Guerra Fría, deberemos ver de qué manera la adaptamos para hacerla viable (...) ¿Qué el derecho de veto es anacrónico? Discutámoslo, pero mientras esto no sucede no debemos olvidar que la actual configuración de la ONU es la que garantiza en estos momentos la legitimidad de las decisiones adoptadas en el escenario internacional»*[49].

Ante esta acusación de que la unilateralidad –que un reducido número de países quiera arrogarse la representación de la comunidad internacional sin lograr la mayoría del Consejo de Seguridad ni el consenso en el Consejo del Atlántico Norte ni en el de la Unión Europea- es incompatible con la nueva legitimidad que parece adecuarse *«a la realidad geoestratégica surgida tras la finalización de la Guerra Fría», es* frente a la que el Gobierno volverá a esgrimir la versión amplia de la doctrina, según la cual, la legitimidad viene dada precisamente por *«la realidad geoestratégica surgida tras la finalización de la Guerra Fría»*, en la que Estados Unidos es innegablemente la única superpotencia y a la que España no está solamente vinculada a través del Tratado del Atlántico Norte.

Lo argumentará el ministro de Defensa, señor Trillo, el 24 de marzo de 2003:

«El Gobierno ha desarrollado y desarrolla su acción dentro de un marco jurídico delimitado por las resoluciones de Naciones Unidas, los acuerdos de los consejos europeos, los compromisos que nos corresponden en la Alianza Atlántica y, en fin, aquellos que se derivan de los acuerdos bilaterales con Estados Unidos (...) [porque] *los acuerdos se aplican en todo caso (...) sin un uso automático, sino limitado, conjunto y autorizado»*[50].

---

[49] Diario de sesiones del Congreso de los Diputados. Pleno y Diputación Permanente. Año 2003, VII Legislatura, número 238, página 12179.
[50] Diario de sesiones del Congreso de los Diputados. Comisiones. Año 2003, VII

Es decir, que para el Gobierno español, los Convenios bilaterales con Estados Unidos suponen un compromiso situado al mismo nivel que las resoluciones del Consejo de Seguridad, del Consejo del Atlántico Norte o del Consejo Europeo, aplicables *«en todo caso»*, es decir, sin necesidad de que estén fundamentados ni apuntalados por resoluciones o autorizaciones de los citados organismos multinacionales, aunque la consecuencia de su activación sea el uso de la fuerza contra un país soberano. *«En todo caso»*, pero no de forma "automática", sino "autorizada", es decir, exigiendo una decisión consciente de España, que, así, confirmó, en el caso de la guerra de Irak, que el uso de la fuerza puede estar legitimado en función de los compromisos adquiridos a través de un convenio bilateral y únicamente a través de tratados multinacionales constitutivos de organizaciones internacionales dotadas de personalidad jurídica.

Es la diferencia que he pretendido establecer entre lo que he denominado versiones reducida y amplia de la doctrina, ejemplificadas y aplicadas en los ataques aéreos sobre la República Federal Yugoslava en marzo de 1999, no autorizados por el Consejo de Seguridad pero consensuados en el Consejo del Atlántico Norte, y la invasión y ocupación de Irak en marzo de 2003, ni autorizada expresamente por el Consejo de Seguridad ni consensuada en el seno del Consejo del Atlántico Norte, a la que España, de una u otra forma, contribuyó, no sólo por considerarlo legal (interpretación de los beligerantes de las resoluciones del Consejo de Seguridad) y legítimo (adecuado a la realidad geoestratégica surgida tras la finalización de la Guerra Fría), sino por considerarlo, asimismo, una obligación derivada de sus compromisos con un con un particular y concreto aliado.

La versión amplia de la doctrina

Todo lo anterior permite enunciar el estado en el que la doctrina gubernamental española sobre el uso de la fuerza sin autorización expresa del Consejo de Seguridad en el ámbito de las relaciones internacionales quedó, tras el apoyo político y la participación española en la invasión y ocupación de Irak del año 2003.

Legislatura, número 716, páginas 22975, 23004 y 23005.

- El uso de la fuerza en las relaciones internacionales sin autorización expresa del Consejo de Seguridad es legítimo,
- no solamente cuando es decidido por consenso del Consejo del Atlántico Norte en las condiciones vistas anteriormente,
- sino también cuando es decidido por beligerantes aliados de España
- a quienes ésta atribuye, en nombre de la teoría del nuevo realismo político y del concepto de multilateralismo eficaz, la misma responsabilidad moral de sustituir al Consejo de Seguridad que atribuyó en su momento al Consejo del Atlántico Norte,
- cuando éste no pueda o no quiera actuar, es decir, cuando no adopte las medidas preconizadas por dichos beligerantes.
- Beligerantes con los que España considera que tiene la obligación de solidarizarse por ser sus aliados.

LA LEY ORGÁNICA DE LA DEFENSA NACIONAL

Análisis

Aproximadamente un año después de que el Gobierno del Partido Popular (PP) presidido por el señor Aznar estableciera, de forma fáctica, esta doctrina no escrita, gana las elecciones de marzo de 2004 el Partido Socialista Obrero Español (PSOE) presidido por el señor Rodríguez Zapatero, que había hecho del abandono de España de la llamada Coalición (militar), que había invadido y ocupado Irak un año antes, uno de los principales ejes y reclamos de su programa y de su campaña electorales, cumpliendo dicha promesa a las pocas horas de su toma de posesión al ordenar la retirada de las unidades militares españolas destacadas en Irak, cuyo último soldado abandonaba dicho país el 21 de mayo de 2004.

Esta decisión, en principio, diverge de la doctrina tal como hasta entonces se había venido aplicando en las sucesivas ocasiones en que España se había encontrado ante la disyuntiva de tener que usar la fuerza o apoyar su uso sin autorización del Consejo de Seguridad, pero también

diverge de la doctrina que el Partido Socialista Obrero Español había, hasta entonces, venido apoyando, especialmente con ocasión de la crisis kosovar.

Ambigüedad que se despejará el 17 de noviembre de 2005, cuando el Gobierno promulgue la Ley Orgánica 5/2005 de la Defensa Nacional, que convierte, en cierta forma, en doctrina oficial lo que hasta entonces sólo era oficiosa o fáctica, no escrita y, por lo tanto, únicamente deducible de los razonamientos hechos, de las justificaciones aducidas y de las decisiones tomadas.

La Ley Orgánica de la Defensa Nacional no es un texto normativo sobre el supuesto concreto que intenta analizar este trabajo ni hace referencia a él de forma expresa. Sin embargo, puede considerarse que su artículo 19 establece indirectamente lo que será legal en este tipo de situaciones a partir de su publicación, especialmente teniendo en cuenta que esta Ley es, en las partes que tratan de las posibles participaciones de las fuerzas armadas españolas en casos de conflicto armado externo, fruto en gran medida de la controversia sobre la legalidad, legitimidad y conveniencia de la participación militar y del apoyo político españoles a la invasión y ocupación de Irak.

En efecto, según el Artículo 19 de la Ley:

«*Para que las fuerzas armadas puedan realizar misiones en el exterior que no estén directamente relacionadas con la defensa de España o del interés nacional* [entre las cuales estarían, lógicamente, los supuestos de uso de la fuerza no en legítima defensa], *se deberán cumplir las siguientes condiciones:*

a) Que se realicen por petición expresa del Gobierno del Estado en cuyo territorio se desarrollen o estén autorizadas en resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas o acordadas, en su caso, por organizaciones internacionales de las que España forme parte, particularmente la Unión Europea o la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), en el marco de sus respectivas competencias.

b) Que cumplan con los fines defensivos, humanitarios, de estabilización o de mantenimiento y preservación de la paz, previstos y ordenados por las mencionadas organizaciones.

c) Que sean conformes con la Carta de las Naciones Unidas y que no

contradigan o vulneren los principios del derecho internacional convencional que España ha incorporado a su ordenamiento, de conformidad con el artículo 96.1 de la Constitución».

Es decir, que según el apartado a), «*petición expresa del Gobierno del Estado en cuyo territorio se actúa», «resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas»* y *«acuerdos de la Unión Europea o de la Organización del Tratado del Atlántico Norte»* están al mismo nivel, como la preposición disyuntiva "o", que las une, nos indica. Así, si en casos como los de la crisis de Kosovo o la guerra de Irak hubiera existido esta normativa, el uso de la fuerza hubiera sido legal en Kosovo, porque aunque no existía *«resolución del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas»*, si había *«acuerdo de la Organización del Tratado del Atlántico Norte»,* mientras que no lo hubiera sido en Irak porque ni existía *«resolución* [expresa e inmediata] *del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas»* ni había *«acuerdo de la Organización del Tratado del Atlántico Norte».* Lo que quiere decir que, según este apartado a), lo que la Ley Orgánica de la Defensa Nacional está justificando y legalizando es la versión reducida de la doctrina, tal como hasta ahora se ha expuesto.

Ahora bien, si lo que se analiza es el apartado c), vemos que para que una misión de las fuerzas armadas españolas en el exterior sea legal es necesario que sea *«conforme con la Carta de las Naciones Unidas»,* sin que en este apartado aparezca el eufemismo "conforme a los principios de la Carta", lo que querría decir que, según el apartado c), en contraposición a lo que dice el a), tanto la utilización de la fuerza en Kosovo como en Irak hubieran sido ilegales de haberse promulgado ya esta Ley, ya que en ninguno de los dos casos se actuaba *«conforme con la Carta de las Naciones Unidas»,* que prescribe claramente, como hemos analizado en el epígrafe correspondiente, que *«no se aplicaran medidas coactivas en virtud de acuerdos regionales o por organismos regionales* [mucho menos por beligerantes unilateralmente] *sin autorización del Consejo de Seguridad»*[51]. Es decir, la Ley Orgánica de la Defensa Nacional, en función de este apartado c), no admitiría ninguna de las versiones de la doctrina, porque no estaría legalizando ninguna utilización de la fuerza por las fuerzas armadas españolas sin autorización expresa del Consejo de Seguridad, salvo para

---

[51] Carta de las Naciones Unidas, artículo 53 del capítulo VIII *Acuerdos regionales*.

«*la defensa de España o del interés nacional*», es decir, salvo en los casos de legítima defensa establecidos por la Carta de las Naciones Unidas en su artículo 51.

Sin embargo, esta contradicción sea probablemente sólo aparente, ya que el apartado a) no equipara las resoluciones del Consejo de Seguridad solamente a los acuerdos de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (del Consejo del Atlántico Norte, en realidad), sino también a los de la Unión Europea (a los del Consejo Europeo, en realidad), por lo que hay que considerar que la legislación española se adapta y no contradice la de aquella.

Ahora bien, la legislación europea sobre los temas de seguridad y defensa, además de dispersa a lo largo de los documentos emanados de las sucesivas cumbres semestrales europeas, puede considerarse resumida en dos documentos básicos: la *Estrategia Europea de Seguridad,* de diciembre de 2003, y, fundamentalmente, el Proyecto de *Tratado por el que se establece una Constitución para Europa* aprobado por el Consejo Europeo en diciembre de 2004, que, aunque finalmente no ha podido entrar en vigor, representa la propuesta en la que vienen más claramente expresadas las concepciones que sobre muy diversos temas y aspectos, entre ellos los relativos a la participación de fuerzas armadas europeas en el exterior teniendo que utilizar la fuerza si fuera necesario, tienen los gobiernos y principales partidos políticos europeos, entre ellos, de forma muy especial, los españoles, para quienes la aceptación del Tratado y sus prescripciones es casi unánime, contando además, en este caso, con el pleno respaldo de los ciudadanos españoles, que aprobaron por amplia mayoría su ratificación en referéndum.

En dicho proyecto constitucional encontramos, por una parte, una constante referencia a los «*los principios de la Carta de las Naciones Unidas*» en lo que a los temas de seguridad y defensa se refiere[52], sin que en este ámbito se haga nunca mención a la Carta sin precederla del eufemismo "conforme a los principios de", y, por otra, el artículo I-41 que establece que «*La política común de seguridad y defensa ofrecerá a la Unión*

---

[52] Artículos I-3, I-41.1 y III-292 del Proyecto de *Tratado por el que se establece una Constitución para Europa*, aprobado por el Consejo Europeo en diciembre de 2004.

una capacidad operativa (...) [para] *misiones fuera de la Unión (...) conforme a los principios de la Carta de las Naciones Unidas (...)* [que] *respetará las obligaciones derivadas del Tratado del Atlántico Norte (...) y será compatible con la política de seguridad y defensa establecida en dicho marco»*.

Es decir, que según este artículo I-41, las operaciones de las fuerzas armadas de los países integrantes de la Unión Europea -entre ellas las que exijan el uso de la fuerza- en el exterior se podrán llevar a cabo, por precepto constitucional (cuando así lo sea), solamente con que no contradigan los *«principios* [por definición, generales] *de la Carta de las Naciones Unidas»*, pero no necesariamente la "letra" de toda Carta, en la que se puede leer (parte "normativa") la preceptiva autorización del Consejo de Seguridad para el uso de medidas coactivas, entre ellas, el uso de la fuerza; mientras que sí se considera que hay que *«respetar las obligaciones derivadas del Tratado del Atlántico Norte»* (para los países de la Unión Europea signatarios de él) y no solamente las derivadas de "los principios del Tratado"; lo que parece dar a entender que para la Unión Europea, en el ámbito de la actuación de las fuerzas armadas de sus países miembros en el exterior, incluidas, por tanto, las operaciones en que se deba hacer uso de la fuerza, los compromisos contraídos por la pertenencia a la Organización del Tratado del Atlántico Norte y los contraídos en función de decisiones del Consejo Europeo *«conformes con los principios de la Carta de las Naciones Unidas»*, están al mismo nivel, siendo, en consecuencia, legítimo -y si el Tratado constitucional llegara a aprobarse, incluso legal- utilizar la fuerza amparándose en cualquiera de los dos tipos de compromisos.

Para el Proyecto de *Tratado por el que se establece una Constitución para Europa*, en consecuencia, Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, Consejo del Atlántico Norte y Consejo Europeo están igualmente facultados para autorizar el uso de la fuerza en las relaciones internacionales, con tal de que los dos últimos actúen *«conforme a los principios de la Carta de las Naciones Unidas»*. Razón por la cual, decíamos que la aparente contradicción entre los párrafos a) y c) del artículo 19 de la Ley Orgánica de la Defensa Nacional, debe resolverse a favor del a), que es el que se adapta y no contradice el "espíritu" de la normativa europea sobre seguridad y defensa.

La legalización de la doctrina

Insertando lo prescrito por la Ley Orgánica de la Defensa Nacional en todo lo previamente analizado, y teniendo en cuenta la máxima expresada por el en ese momento ministro de Defensa, señor Serra Rexach, de que *«el derecho internacional se va haciendo día a día»*[53] (teoría del nuevo realismo político), podemos concluir que la Ley Orgánica de la Defensa Nacional de 17 de noviembre de 2005 institucionaliza y legaliza una doctrina, que ha venido gestándose conceptualmente y aplicándose de forma más o menos amplia a lo largo de los últimos quince años, según la cual:

- El uso de la fuerza en las relaciones internacionales sin autorización expresa del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas es legítimo cuando así es decidido por las organizaciones internacionales constituidas por las potencias vencedoras de la Guerra Fría de las que España forma parte,
- particularmente la Unión Europea y la Organización del Tratado del Atlántico Norte,
- en función de cuyos valores e intereses se ha construido el nuevo orden internacional de la Postguerra Fría.
- Siempre y cuando estas mismas organizaciones internacionales interpreten que esta utilización de la fuerza se está haciendo:
  - de acuerdo con los principios de la Carta de las Naciones Unidas
  - en una situación que representa una amenaza para la paz y la seguridad internacionales,
  - como último recurso, es decir, en último extremo,
  - y en cumplimiento de «*fines defensivos, humanitarios, de estabilización o de mantenimiento y preservación de la paz, previstos y*

[53] Diario de sesiones del Congreso de los Diputados. Comisiones. Año 1999, VI Legislatura, número 640.

ordenados por las mencionadas organizaciones»[54].

CONCLUSIÓN

En resumen y como conclusión de este trabajo se puede afirmar que la doctrina gubernamental española para el uso de la fuerza en las relaciones internacionales es la siguiente:

El uso de la fuerza en las relaciones internacionales debe ser autorizado por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, de acuerdo con lo prescrito en los capítulos VII y VIII de la Carta de las Naciones Unidas, si bien existen dos tipos de situaciones en las que la fuerza podría ser utilizada sin dicha autorización.

- Las primeras serían las situaciones de legítima defensa, en cuyo caso es aplicable el artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas, que reza:

«Ninguna disposición de esta Carta menoscabará el derecho inmanente de legítima defensa, individual o colectiva, en caso de ataque armado contra un miembro de las Naciones Unidas, hasta tanto el Consejo de Seguridad haya tomado las medidas necesarias para mantener la paz y la seguridad internacionales»[55].

- Las segundas serían las crisis en las el Consejo de Seguridad, depositario de la legitimidad para la autorización del uso de la fuerza en las relaciones internacionales en el viejo orden internacional establecido por las potencias vencedoras de la segunda guerra mundial, al no ser capaz de tomar las medidas que el Consejo del Atlántico Norte o el Consejo Europeo, depositarios de la legitimidad en el nuevo orden internacional establecido por las potencias vencedoras de la Guerra Fría, consideran que deben tomarse, debe

---

[54] Apartado b) del artículo 19, capítulo II, título III de la Ley Orgánica 5/2005, de 17 de noviembre, de la Defensa Nacional. Boletín Oficial del Estado número 276 de 18 de noviembre de 2005, página 37721.
[55] Carta de las Naciones Unidas. artículo 51 del capítulo VII.

cederles la prerrogativa de representar a la comunidad internacional y de interpretar cuando una determinada situación amenaza la paz y la seguridad internacionales o la seguridad humana y cuando se han agotado todos los medios para gestionar la crisis de forma incruenta.

III Parte: La gestión de crisis en las Organizaciones Internacionales

La gestión de crisis en el sistema de las Naciones Unidas

Manuel Pombo Bravo *
Organización Internacional para las Migraciones

INTRODUCCIÓN

El sistema de Naciones Unidas y la gestión de crisis internacionales.

En el momento de su creación, en pleno período de final de una guerra mundial, el principal objetivo de la nueva organización es, básicamente, la garantía de que nunca se volvería a producir un nuevo enfrentamiento bélico de esas dimensiones. La misión de las Naciones Unidas, en la mente de sus fundadores, es, sobre todo, la garantía de la paz internacional.

No quiere decir ello que los fundadores ignoren las causas que pueden conducir a esos enfrentamientos, y, para ello, buscan establecer una serie de principios internacionales de conducta y unos derechos básicos universales, así como un organismo que se ocupe también de los problemas económicos, humanos y sociales del mundo, especialmente

---

* Representante de la Organización Internacional de Migraciones en Madrid.

bajo el prisma de la promoción de la libertad y el impulso del desarrollo económico y social.

El artículo 1 de la Carta de las Naciones Unidas, de manera explícita, determina que una de sus funciones es "tomar medidas colectivas eficaces para prevenir y eliminar amenazas a la paz, y para suprimir actos de agresión u otros quebrantamientos de la paz; y lograr por medios pacíficos, y de conformidad con los principios de la justicia y del derecho internacional, el ajuste o arreglo de controversias o situaciones internacionales susceptibles de conducir a quebrantamientos de la paz", y acto seguido, "tomar medidas colectivas eficaces para prevenir y eliminar amenazas a la paz, y para suprimir actos de agresión u otros quebrantamientos de la paz; y lograr por medios pacíficos, y de conformidad con los principios de la justicia y del derecho internacional, el ajuste o arreglo de controversias o situaciones internacionales susceptibles de conducir a quebrantamientos de la paz".

En estos dos párrafos se basa toda la actividad de Naciones Unidas para la gestión de crisis humanitarias, tanto crisis y enfrentamientos civiles o militares, como catástrofes o desastres humanitarios debidos a causas naturales o ecológicas.

Cuando hablamos de crisis, esencialmente de crisis humanitarias, es importante recordar la distinción entre dos supuestos diferentes, aunque en sus consecuencias humanitarias se puedan ver muchos paralelismos. Por una parte hablamos de conflictos o crisis causados por los enfrentamientos entre grupos humanos. Las guerras, conflictos internos o enfrentamientos armados causan no sólo disfunciones en la política internacional sino, sobre todo, sufrimientos humanos de muy diverso tipo, desde daños materiales, a emergencias, alimenticias o sanitarias e incluso desplazamientos de poblaciones o flujos de refugiados. Efectos similares pueden tener las grandes catástrofes naturales, como terremotos, inundaciones, huracanes; epidemias y pandemias; o grandes desastres ecológicos como sequías, incendios masivos o cambios en el clima.

Aunque muchas de las actuaciones concretas de gestión de crisis sean semejantes en ambos tipos de crisis, la realidad subyacente es radicalmente distinta: En las crisis como consecuencia de conflictos humanos o sociales, la base de la emergencia humanitaria es la actuación

de grupos sociales enfrentados. Es, pues, de importancia prioritaria, el solucionar la crisis político/militar que origina la emergencia, aunque luego los remedios a los problemas concretos puedan ser muy semejantes.

En las catástrofes de origen natural o ecológico, la causa de la emergencia es un acto de la naturaleza de dimensiones tales, o bien una situación de degradación del medio ambiente tal que impide que la sociedad afectada pueda poner remedio adecuado por sus propios medios. En estos casos, las Naciones Unidas han tomado la responsabilidad de promover, coordinar y asegurar la respuesta adecuada a esas crisis e, incluso, buscar los sistemas de poder evitar las consecuencias catastróficas de tales eventos.

Dentro del esquema general de Naciones Unidas, la responsabilidad principal del mantenimiento de la paz recae sobre los hombros, de una parte, de la Asamblea General y, por otra del Consejo de Seguridad como órgano permanente de mantenimiento de la paz. El Consejo de Seguridad, la Asamblea General y el secretario general desempeñan funciones importantes y complementarias en el fomento de la paz y la seguridad. Las Naciones Unidas realizan actividades en las esferas de la prevención, el establecimiento de la paz, el mantenimiento de la paz, la imposición de la paz y la consolidación de la paz. El artículo 11 de la Carta define las responsabilidades y poderes de la Asamblea respecto a la paz. El artículo 39 dice literalmente: "El Consejo de Seguridad determinará la existencia de toda amenaza a la paz, quebrantamiento de la paz o acto de agresión y hará recomendaciones o decidirá que medidas serán tomadas de conformidad con los Artículos 41 y 42 para mantener o restablecer la paz y la seguridad internacionales"

En el último decenio, en reiteradas oportunidades, las Naciones Unidas no han estado a la altura de este desafío, ni pueden estarlo hoy en día. Es argumento reiterado de la Secretaría General que, sin un compromiso renovado de los Estados miembros, un cambio institucional significativo y un mayor apoyo financiero, las Naciones Unidas no podrán ejecutar las tareas críticas de mantenimiento y consolidación de la paz que los Estados miembros les asignen en los meses y años venideros. Hay muchas tareas que no deberían encomendarse a las fuerzas de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas y muchos lugares adonde no deberían ir. Pero cuando las Naciones Unidas envían sus

fuerzas para defender la paz, deben estar preparadas para hacer frente a las fuerzas de la guerra y la violencia que aún imperan.

La experiencia de los años recientes ha hecho también que las Naciones Unidas se concentren más que nunca en la consolidación de la paz, es decir, en las medidas de apoyo a las estructuras que habrán de fortalecer y consolidar la paz. La experiencia demuestra que mantener la paz, en el sentido de evitar el conflicto militar, no es suficiente para establecer una paz segura y duradera. Tal seguridad sólo puede lograrse ayudando a los países a fomentar el desarrollo económico, la justicia social, la protección de los derechos humanos, la buena gestión pública y el proceso democrático persistan con la capacidad y la determinación necesarias para vencerlas.

Desde que las Naciones Unidas coordinaron por primera vez las operaciones de socorro humanitario en Europa a raíz de la devastación y el desplazamiento masivo de personas provocados por la segunda guerra mundial, la comunidad internacional ha confiado en la Organización para afrontar los desastres, tanto naturales como provocados por el hombre, cuya magnitud supere la capacidad de respuesta de las autoridades nacionales. Hoy la Organización no sólo es uno de los principales proveedores de socorro de emergencia y de asistencia a más largo plazo, sino que actúa como catalizadora de las actividades de los gobiernos y otros organismos de socorro y como defensora de las personas afectadas por las situaciones de emergencia.

Durante el último decenio las guerras civiles se han convertido causa muy importante de este tipo de situaciones, sin que ello implique que los desastres naturales no tengan también un peso específico. La principal diferencia, quizá, entre ambas causas, consiste en que un desastre natural, a no ser un desastre recurrente, como una sequía o una epidemia/pandemia, tiene una causa puntual y habitualmente violenta, limitada en el tiempo, como un terremoto o una inundación, mientras que un conflicto armado se prolonga en el tiempo, creando nuevos casos de desamparo y desprotección, sin permitir una planificación "ex novo" de la ayuda. Sólo en 1999, varios millones de personas fueron expulsadas de sus hogares por la guerra. Los desastres naturales, inundaciones, sequías, tormentas y terremotos, ocasionaron más de 50.000 víctimas mortales y pérdidas económicas por un valor de 90.000 millones de dólares en 1998. Para agravar estos datos, más del 90% de los

damnificados viven en países en desarrollo, lo que indica claramente hasta qué punto la pobreza, la presión demográfica y la degradación ambiental pueden agravar el sufrimiento y la destrucción.

La respuesta de la Organización de Naciones Unidas desde el punto de vista institucional

Las Naciones Unidas desarrollan su labor en dos campos: por una parte, intentan ofrecer socorro inmediato a las víctimas, fundamentalmente por medio de sus organismos operacionales; por otro lado, han buscado estrategias más eficaces para prevenir las situaciones de emergencia antes de que se produzcan. Por lo que hace al socorro a las víctimas, sólo en el año 2000, la Oficina de Coordinación de Ayuda Humanitaria (OCHA) hizo 16 llamamientos interinstitucionales consolidados mediante los que se recaudaron más de 1.400 millones de dólares para ayudar a 35 millones de personas en 16 países y regiones. La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) ofrece asistencia y protección internacional a más de 22 millones de refugiados y desplazados internos. El Programa Mundial de Alimentos proporciona periódicamente un tercio de la asistencia alimentaria de emergencia en el mundo, salvando millones de vidas.

Las medidas de prevención tienen por objetivo reducir la vulnerabilidad de las sociedades a los desastres y abordar sus causas humanas. La alerta temprana es especialmente importante en la prevención a corto plazo y los organismos de las Naciones Unidas están aumentando su capacidad en este ámbito: la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) detecta las hambrunas inminentes, mientras que la Organización Meteorológica Mundial (OMM) emite pronósticos sobre los ciclones tropicales y supervisa los casos de sequía. La preparación también es esencial y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) ayuda a los países más propensos a sufrir desastres a que elaboren planes de emergencia y adoptar otras medidas de preparación.

Las estrategias de prevención de los conflictos abordan exhaustivamente las causas últimas de los conflictos y fomentan la

seguridad, el crecimiento económico, la buena administración pública y el respeto de los derechos humanos, elementos que siguen siendo la mejor defensa contra los desastres, naturales o provocados por el hombre. Esto último, por desgracia, es cada vez más frecuente.

En Septiembre del Año 2000, 198 Líderes mundiales reunidos en Nueva York adoptaron la Declaración Del Milenio de Naciones Unidas, en la que se diseñaba una estrategia para la disminución de la miseria, el subdesarrollo y los sufrimientos humanos con el horizonte de 2015. bajo el título "Protegiendo nuestro medio ambiente común", la declaración exhortaba a "adoptar en toda nuestra actuación medioambiental una nueva ética de conservación y dirección por el ejemplo y, como un primer paso, decide intensificar la cooperación para reducir el número y los efectos de los desastres naturales y causados por el hombre".

En el plan de ruta para la implementación de los objetivos se incluyeron estrategias para alcanzar este objetivo:

- Desarrollo de sistemas de detección temprana, mapas de vulnerabilidad, transferencias tecnológicas y entrenamiento.
- Apoyar cooperaciones interdisciplinares e intersectoriales, mejora en la investigación científica y cooperación internacional incrementada para reducir el impacto de variables climatológicas como El Niño y La Niña.
- Animar a los Gobiernos a abordar los problemas creados por las macrourbes, la situación de asentamiento en lugares de riesgo y otras determinantes de origen humano de los desastres.
- Estimular a los Gobiernos a incluir en sus procesos de planificación, incluyendo las directivas de construcción, el elemento de reducción de riesgo de desastres.

Las agencias y organismos humanitarios

La actuación de Naciones Unidas en el campo de gestión de crisis y reducción de desastres, se articula a través de diversos órganos coordinadores, pero recae de manera importante sobre los hombros de agencias cooperadoras y de países que prestan su ayuda. Aparte los contingentes militares que los miembros, o las organizaciones regionales, aporten a las operaciones de mantenimiento de la paz, es muy importante al trabajo sobre el campo de diversas agencias. El listado de

miembros de la Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres (EIRD) nos puede servir de guía:

La FAO; la Organización Internacional del Trabajo, ILO (OIT); la Unión Internacional de Telecomunicaciones, ITU (UIT); la Oficina para la Coordinación de la Ayuda Humanitaria, OCHA (OCAH); el Centro de Naciones Unidas para el Desarrollo Regional; UNDP (PNUD) Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (UNCRD); la Organización de Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Investigación (UNESCO); el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (UNEP); el Instituto de Naciones Unidas para Adiestramiento e Investigación (UNITAR); el Programa de Naciones Unidas para Asentamientos Humanos (UN-Habitat); Universidad de Naciones Unidas (UNU); Voluntarios de Naciones Unidas (UNV); Banco Mundial (WB); Programa Mundial de Alimentación, WFP (PMA); Organización Mundial de la Salud, WHO (OMS); Organización Meteorológica Mundial, WMO (OMM); a las que hay que añadir organizaciones internacionales del ámbito civil como el Comité Internacional de la Cruz Roja, la Federación Internacional de Asociaciones de la Cruz Roja y la Media Luna Roja, la Organización Mundial para las Migraciones, y diversas Organizaciones regionales y ONG.

La creciente complejidad de las operaciones y el número cada vez mayor de agencias que actúan en cada uno de los supuestos, han impulsado la creación de órganos de coordinación. Además del Departamento de Operaciones de Paz (DPKO) y de la Oficina de Coordinación Humanitaria (OCHA), se han articulado un Estado Mayor para las operaciones militares, La Estrategia Internacional para la reducción de desastres (ISDR), con un Grupo de Acción, y un Grupo de Coordinación Civil-Militar de Naciones Unidas (UN-CM). Todos ellos intentan dar una respuesta más coordinada a las necesidades concretas de cada situación, evitando lagunas, ineficacias y duplicaciones.

En un esfuerzo ulterior, ante la evidente descoordinación de las operaciones, se han intentado articular dos nuevas medidas: la atribución a una de las agencias u organizaciones que actúan en el terreno la coordinación general en una emergencia concreta. Este sistema, implementado de manera piloto, entre otros, en la crisis de Darfur, está siendo más difícil de lo esperado por razones de inercia operativa y de falta de unidad real de la capacidad de decisión.

Finalmente, y de manera general, se está intentando ejercer una acción más coordinada de Naciones Unidas a todos los niveles internacionales, mediante la política ONE UNO, que pretende que, en cada zona geográfica en que se hallen presentes varias Agencias de Naciones Unidas, sea una de ellas la que asuma la representación y jefatura simbólica de todas ellas.

Para poder, asimismo, atender de manera rápida y eficaz a las crisis y emergencias que surgen, se intenta reducir el tiempo de respuesta de Naciones Unidas, que siempre está supeditada al suministro de efectivos y medios por parte de los países participantes en la operaciones de paz. Las misiones de mantenimiento de la paz tardaban de tres a seis meses para conseguir un despliegue total. los Estados miembros y el secretario general han estado tratando de encontrar formas de reducir considerablemente el tiempo de despliegue. Finalmente se está buscando el establecimiento de unas fuerzas comprometidas por países miembro para su despliegue inmediato en operaciones de paz. Se quiere de esta manera tener una fuerza de reacción rápida, por lo que se les ha pedido a los Estados miembros que se comprometan con recursos para poder efectuar despliegues inmediatos.

Instrumentos para el mantenimiento de la paz

En el caso específico de las operaciones de mantenimiento de paz, las Naciones Unidas actúan a través del Departamento de Operaciones de Paz (DPKO). La misión del departamento es el apoyo a los estados miembros y al secretario general a mantener la paz internacional. En consecuencia, es responsable de la preparación y dirección de las operaciones de paz de Naciones Unidas. Bajo la autoridad general del Consejo y la Asamblea General y bajo el mando del secretario general. Para ello, el DPKO tiene diversos cometidos:

- Gestionar la dirección política y operativa de las operaciones de paz
- Mantener contactos con el Consejo de Seguridad y los países donantes para el cumplimiento del mandato del CSNU.
- Organizar de la manera más eficiente y económica las operaciones.

- Integrar la actuación de las agencias de Naciones Unidas, las Organizaciones Gubernamentales y las ONG.
- Minimizar los riesgos del personal sobre el terreno.

Dependiendo de sus diversos mandatos, las operaciones pueden tener las siguientes misiones específicas:

- Desplegar fuerzas que impidan el estallido de un conflicto o la extensión del mismo más allá de las fronteras.
- Estabilizar las situaciones de conflicto para crear un ambiente propicio a conversaciones de paz
- Ayudar a llevar a cabo los acuerdos de paz
- Dirigir a los estados o territorios hacia una transición pacífica a un gobierno estable, basado en principios democráticos, buen gobierno y desarrollo económico.

Las circunstancias de las operaciones de paz actuales, cada vez más mezcladas con acciones humanitarias, de promoción de la sociedad civil y reconstrucción de las infraestructuras, implican la colaboración de personal muy diverso, tanto civil como militar, encuadrado en diversas organizaciones. Para gestionar esta creciente complicación, se estableció en 1993 el Centro de Situación (Situation Centre) que, como parte del sistema de información de gestión del secretariado de Naciones Unidas, que coordina el proceso de decisión y mantiene en contacto informativo al personal militar, de policía y militar.

Otra importante parte de la dirección de las operaciones de paz es la Oficina del Asesor Militar., que dirige y coordina los trabajos de toda la división de operaciones de paz. Bajo su supervisión funciona asimismo el Servicio de Planificación Militar, que planea y diseña las operaciones de mantenimiento de paz en sus aspectos militares. Para ello no sólo elabora planes estratégico, sino planes con escenarios diversos y detalles de las operaciones concretas.

En la implementación de las misiones de paz actuales juega, asimismo, un papel central la policía de Naciones Unidas. Las fuerzas policiales son más adecuadas al mantenimiento del orden entre los civiles, y a la protección de las comunidades frene al crimen. Establecida en el año 2000, la policía de Naciones Unidas. tiene una misión diferente según los mandatos de cada operación, desde la supervisión y asesoramiento de la Policía Local, al entrenamiento de las fuerzas locales

de orden o la defensa del orden público. En estos momentos, más de 70.000 policías de las gendarmerías o policías de más de 80 países están desplegados en las misiones de paz a lo largo de todo el planeta.

Por lo que hace a la albor diplomática aneja a estas misiones de paz, esencial para la resolución de conflictos, tenemos que hablar de tres conceptos: diplomacia preventiva –o acción preventiva, como se denomina ahora-; establecimiento de la paz , y consolidación de la paz. La responsabilidad principal de la acción preventiva y establecimiento de la paz recae en el Departamento de Asuntos Políticos (DAP).

La diplomacia preventiva es objeto de un particular apoyo por parte de los Estados miembros como medio de prevenir el sufrimiento humano y como alternativa a costosas operaciones político-militares para solucionar conflictos que ya han estallado. Aunque la diplomacia ha demostrado ser un buen medio para prevenir conflictos, la experiencia de las Naciones Unidas en los últimos años indica que otras diversas medidas pueden ejercer un efecto preventivo beneficioso: despliegue preventivo; desarme preventivo; acción humanitaria preventiva; y actividades preventivas para la consolidación de la paz, que con el consentimiento del Gobierno o Gobiernos afectados, pueden dar lugar a una amplia variedad de acciones en esferas relacionadas con la buena gobernabilidad, los derechos humanos y el desarrollo económico y social. Por este motivo, el secretario general ha decidido que la actividad conocida como "diplomacia preventiva" pase a denominarse "acción preventiva".

Al hablar del Establecimiento de la paz nos referimos, sobe todo, al uso de medios diplomáticos para persuadir a las partes en conflicto de que cesen sus hostilidades y negocien un arreglo pacífico de sus controversias. Como ocurre con la acción preventiva, las Naciones Unidas solamente pueden actuar si las partes en conflicto así lo permiten. El establecimiento de la paz excluye, pues, el uso de la fuerza contra una de las partes para poner fin a las hostilidades, actividad denominada en el lenguaje de las Naciones Unidas como "imposición de la paz".

La consolidación de la paz, finalmente, se refiere a las actividades dirigidas ayudar a las Naciones para cultivar la paz después de un conflicto. El Consejo de Seguridad y la Asamblea General de la ONU decidieron el 20 de diciembre de 2005, establecer una Comisión de

Consolidación de la Paz que proponga estrategias encaminadas a lograr la rehabilitación de países afectados por conflictos armados. El nuevo órgano presentará también recomendaciones para mejorar la coordinación de los diferentes actores involucrados en el suministro de ayuda a esas naciones y contribuirá a asegurar un financiamiento predecible para las actividades de reconstrucción y para fortalecer las instituciones estatales. El Fondo para la Consolidación de la Paz se creó el miércoles 11 de octubre de 2006 en la sede de las Naciones Unidas en Nueva York.

La Comisión actúa bajo la supervisión de un Comité de Organización y con la siguiente composición:

- Presidente:
- Vicepresidentes (2)
- Siete miembros elegidos por el Consejo de Seguridad
- Siete miembros elegidos por el Consejo Económico y Social
- Cinco que hayan aportado las cuotas más altas a los presupuestos de las Naciones Unidas y hayan hecho las contribuciones voluntarias más altas a los fondos, programas y organismos de las Naciones Unidas, incluido un fondo permanente para la consolidación de la paz
- Cinco Estados que hayan aportado las cuotas más altas de personal militar y policía civil a las misiones de las Naciones Unidas
- Siete miembros elegidos por la Asamblea General

Instrumentos para la gestión y prevención de los desastres naturales

La respuesta de Naciones Unidas a las emergencias humanitarias es relativamente nueva en el ámbito de acción de Naciones Unidas. Como respuesta a un creciente convencimiento de que la paz internacional no debía ser el único objetivo de la Organización, en la resolución 46/182 de diciembre de 1991, la Asamblea General crea una estructura encaminada a fortalecer la respuesta de Naciones Unidas a las emergencias y los desastres naturales. Como objetivo secundario se fijaba el de mejorar la efectividad de las operaciones humanitarias de Naciones Unidas sobre el terreno. La resolución creaba el puesto de Coordinador de la Ayuda en las Emergencias (ERC), y como instrumentos para su trabajo, el Comité Permanente Inter-Agencias (IASC), El Proceso de Llamamientos Consolidados (CAP), y el Fondo Central Permanente

(CERF). Al poco tiempo, el secretario general creaba el departamento de Asuntos Humanitarios (DHA), a cuyo frente ponía al ERC, con categoría de secretario general adjunto. Finalmente, como parte de la reforma de 1998, se transformó el DHAS en la Oficina para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA), que ampliaba sus funciones a las de coordinación, supervisión y promoción de la ayuda humanitaria.

La OCHA actúa, sobre todo, mediante el IASC, que es presidido por el Coordinador - ERC. Los participantes en el mismo son todos los socios en la acción humanitaria, desde las Agencias de naciones Unidas a las Organización es civiles y ONGs. El IASC busca establecer respuestas del conjunto a emergencias de tipo complejo, incluyendo, estimación de necesidades, peticiones consolidadas de ayuda, medidas para la coordinación sobre el terreno y desarrollo de políticas humanitarias.

La filosofía básica de esta actuación es que una acción coordinada es mayor que la suma de sus partes. Por ello, y a través de IASC, la OCHA, por medio de sus instrumentos, especialmente el IASC, promueve una serie de actuaciones que suplen las lagunas que tiene la acción de los diversos protagonistas, bien por no ser campo específico de ninguno de ellos, bien por estar en terrenos intermedios de acción. OCHA fija así estas acciones:

- Desarrollar estrategias comunes,
- Evaluar las situaciones y necesidades
- Convocar reuniones y foros de coordinación
- Movilizar recursos
- Encarar los problemas comunes
- Administrar los mecanismos e instrumentos de coordinación.

Para su actividad, OCHA mantiene una red de oficinas en las que desarrollan sus trabajos los Coordinadores de ayuda humanitaria de Naciones Unidas y los equipos de cada país. Además de estas oficinas, la OCHA tiene oficinas regionales de apoyo y asesores regionales para reacción a los desastres en África; el Caribe y Latinoamérica; Asia Pacífico; y Medio oriente.

OCHA cubre sus necesidades financieras mediante dos mecanismos: 1) el Proceso consolidado de solicitudes CAP, que coordina las solicitudes de ayuda humanitaria para diversos países y situaciones, en un solo ejercicio anual. Es de notar, por cierto, que el llamado

"cansancio humanitario", hace que las peticiones de ayuda sean cada vez menos atendidas, por lo que es frecuente una escasez de medios financieros para hacer frente a crisis prolongadas. 2) OCHA dispone también del Fondo Central de Respuesta de Emergencia CERF. Este fondo, que se creo para proporcionar una asistencia inmediata en caso de emergencia humanitaria, mientras llegan los fondos del llamamiento correspondiente, ha sido recientemente aumentado en su volumen de 50 a 500 millones de dólares. El CERF se alimenta de donaciones voluntarias de Gobiernos, organismos y entidades privadas y es un complemento, no un sustitutivo del CAP.

Para la reacción rápida en casos de crisis o desastre OCHA mantiene varios mecanismo y redes de respuesta inmediata (surge capacity), unido a un sistema de vigilancia 24/7.

Parte de este sistema serían:

- United Nations Disaster Assessment and Coordination System (UNDAC), que puede enviar equipos de técnicos en un plazo de 24 horas para evaluar daños, y necesidades y coordinar la ayuda internacional.
- On-Site Operations Coordination Centre (OSOCC), ayuda a las autoridades locales a coordinar al ayuda.
- Environment Standby Experts, en cooperación con el Programa de Naciones Unidas para el medio ambiente es el equivalente del UNDAC en desastres medioambientales.
- Civil-Military Coordination Section (CMCS), que se asegura del uso adecuado de los posibles recursos militares.
- International Search and Rescue Advisory Group (INSARAG) En una plataforma internacional que desarrolla los estandares y protocolos par los equipos de búsqueda y rescate, especialmente urbanos.
- Páginas de información de OCHA, que, en la red, proporcionan información sobre temas y situaciones de respuesta a las emergencias.: www.reliefweb.int, www.irinnews.org, www.ochaonline.un.org .

Recientemente, Las Naciones Unidas han establecido dos mecanismos de actuación humanitaria en las crisis y desastres, que parece tomarán cada vez mayor importancia: La Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres, ISDR y el Equipo Inter-Agencias para la

reducción de desastres (Inter-Agency Task Force on Disaster Reduction (IATF/DR). Esta última se coordina con el secretariado inter-agencias del ISDR (UN/ISDR).

Los Objetivos del ISDR es la construcción de sociedades con capacidad de recuperarse ante los desastres, mediante la promoción de una conciencia de la importancia de que la reducción de los desastres sea una parte integral de las políticas de desarrollo sostenible. Partiendo de la base de que un desastre puede afectar a cualquier individuo, el ISDR busca la implicación de todos los individuos y todas las sociedades en los objetivos de reducir los daños humanos, socio-económicos y medioambientales consecuencia de los desastres naturales. Para este fin, el ISDR propone cuatro objetivos:

- Aumentar la conciencia de los peligros, la vulnerabilidad y las necesidades de la reducción de desastres.
- Obtener compromisos de las autoridades para poner en práctica políticas y acciones de reducción de desastres.
- Promover la cooperación intersectorial e interdisciplinar, incluyendo en esto la expansión de las redes de reducción de riesgos.
- Mejorar el conocimiento científico sobre la reducción de desastres.

La IATF/DR es el foro principal para el desarrollo de políticas de prevención de desastres. Presidido por el secretario general adjunto para asuntos humanitarios, está integrado por 25 organizaciones internacionales, regionales y de la sociedad civil. Se reúne dos veces al año en Ginebra, y, por medio de sus grupos de trabajo, aporta las colaboraciones de expertos en todos los campos de los desastres natrales o de origen humano. Aparte de esta función principal, es tarea del IATF la detección de las lagunas en los programas de prevención de desastres y la propuesta de soluciones, así como la convocatoria de reuniones ad hoc sobre prevención y reducción de desastres. En la actualidad existen cuatro grupos de trabajo: clima; alerta temprana; riesgo, vulnerabilidad y evaluación de impacto; e incendios descontrolados. El IATF proporciones directivas de actuación al Secretariado de IASD.

El secretariado inter-agencias del ISDR (UN/ISDR) es el instrumento central del sistema de Naciones Unidas para la promoción de lazos y sinergias y la coordinación de las actividades de reducción de

los desastres. Es asimismo un centro de información internacional y produce, campañas, artículos, periódicos y otras publicaciones relacionados con la reducción de desastres. Su sede está en la sede de Naciones Unidas en Ginebra, con oficinas regionales en Costa Rica y Kenya.

Como consecuencia de las actividades de Naciones Unidas en el campo de prevención de desastres, se celebró, en enero de 2005 la reunión de Kobe (Hyogo, Japón), que dio como resultado la Declaración e Hyogo y el marco de acción e Hyogo para 2005-2015, base para la actuación futura en reducción y prevención e desastres. En base a este marco de acción, el secretario general adjunto trazó un plan de acción para un Sistema reforzado de Reducción Internacional de Desastres - ISDR. Los elementos base son:

- Un foro global, la plataforma par la reducción de Riesgos de Desastre (GP/DDR), al que se incorporarían, además de las agencias habituales, los Gobiernos.
- Un Consejo de Dirección y Supervisión (Management Oversight Board-MOB), que asesorará al secretario general adjunto.
- Un secretariado del ISDR con naturaleza independiente dentro de Naciones Unidas.
- Plataformas nacionales de reducción de desastres.
- Redes o plataformas regionales de coordinación.
- Redes o plataformas temáticas.

Por otra parte, tenemos el departamento de Servicios de Emergencia de OCHA, con base en Ginebra, que mantiene los instrumentos de reacción rápida de OCHA, especialmente a través de los siguientes mecanismos:

UNDAC - United Nations Disaster Assessment and Coordination (UNDAC) team- un equipo de expertos financiados por los países y organizaciones miembro que puede ser desplazado en cuestión de horas para una evaluación de la situación sobre el terreno.

INSARAG – Red intergubernamental, bajo el paraguas de Naciones Unidas, que estudia y ofrece directivas para actuación de búsqueda y rescate en zonas de terremoto.

Unidad medioambiental conjunta UNEP/OCHA. Permite desplegar

rápidamente un equipo de evaluación y asesoramiento en situaciones de catástrofe ecológica

Military and Civil Defence Unit (MCDU) la Unidad de Defensa Civil y Militar, asegura un apoyo adecuado, económico y e a tiempo de posibles efectivos militares o de defensa civil a las agencias humanitarias que puedan necesitarlos. El aumento del uso e unidades militares en misiones humanitarias, especialmente en caso de desastres, hace que el papel de esta unidad, que incluye cursos de formación y de coordinación, sea cada vez más importante.

La unidad de soporte logístico administra stocks de materiales básicos de socorro en su depósito de Brindisi, y establece planes de despliegue urgente y provee de medios de comunicación entre agencias.

Análisis de las actuaciones de cara al futuro

De cara al futuro, la reforma urgente del sistema de Naciones Unidas esta también afectando de manera profunda a la actuación en matera humanitaria. Se intenta corregir fundamentalmente que la proliferación de organismos y agencias, así como la creciente interacción con organizaciones de la sociedad civil y ONG no aboque en un caos operacional, estableciendo unos sistemas de actuación coordinada, bajo una dirección única, asumida en cada caso por una agencia u organización diferente. Se ha ensayado esta aproximación de manera doble, por una parte, cada agencia se hace responsable de las actuaciones en campos determinados de la ayuda de emergencia, por ejemplo, ACNUR sería responsable de los campamentos y asentamientos de los afectados. Asimismo se busca que, en cada situación de crisis o emergencia, una agencia se haga responsable de la coordinación de las actuaciones en ese caso concreto. Esto no supone eximir a OCHA de su función coordinadora, pues todo este proceso se hace bajo la dirección y coordinación superior de OCHA, sino que es un intento de proporcionar una unidad de coordinación de los agentes sobre el terreno.

Es evidente, también, que las Naciones Unidas y sus agencias se

enfrentan a un cambio radical en el panorama geopolítico que afecta de manera importante a sus mandatos. Los conflictos internacionales, abiertos o larvados, que dieron origen a muchas de las crisis humanitarias del siglo XX se han transformado en conflictos internos, movimientos terroristas o crisis políticas. Agencias como, por ejemplo, ACNUR, cuyo papel esencial en la protección a los refugiados que se produjeron como consecuencia de las guerras, la guerra fría o las dictaduras políticas, han visto disminuir drásticamente su campo de actuación por la reducción de casos de refugiados. Además, las naciones unidas se van, cada vez más, afianzando como fuente única de la legalidad internacional, no ya solamente como creador de derecho, sino como fuente de la legalidad de actuaciones, de manera que toda actuación internacional al margen de la Organización, parece carecer de legitimidad. Ante esta situación, Naciones Unidas ha comprendido que los retos del siglo XXI son diversos, dentro del espíritu fundacional de buscar la paz y el desarrollo de todos los países. Por ello el campo de acción de Naciones Unidas ha ido ampliándose hacia un mayor peso de la defensa de los derechos de las personas, de la acción humanitaria y de la intervención para paliar o prevenir los efectos de crisis y desastres en el campo humanitario. Sin querer predecir un futuro, que en parte dependerá de la personalidad y prioridades del nuevo secretario general, las actuaciones ya efectuadas en los campos de migraciones, previsión y detección de riesgos, coordinación humanitaria y actuaciones en los diversos campos humanitarios. Incluso vemos como las Naciones Unidas van invadiendo terrenos tradicionalmente reservados a organizaciones internacionales fuera de su ámbito, como la Cruz Roja, la OIM y otras. Si a ello añadimos la creciente e íntima cooperación con las ONG y la sociedad civil, el papel creciente de organizaciones regionales cono la UE o la OSCE , la interrelación de las diversas áreas geográficas y diversos efectos de lo que se entiende por globalización, el camino ante nosotros augura, desde luego, cambios radicales en el concepto básico de Naciones Unidas, de una organización preocupada por un equilibrio que mantenga la paz y evite la repetición de conflictos catastróficos a escala mundial, a una estructura que coordine los esfuerzos por remediar, corregir o prevenir los efectos de políticas, actuaciones, conflictos o catástrofes de consecuencias nocivas para las sociedades y los individuos.

La gestión de crisis en las organizaciones internacionales regionales: OTAN

Pablo Emilio Gutiérez Segú *
Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación

INTRODUCCIÓN

El planteamiento del papel de la OTAN en la gestión de crisis, en mi opinión, supone preguntarse primero qué es la OTAN en la actualidad y, segundo, qué hace la OTAN en el campo de la gestión de crisis. Vaya por delante, que las opiniones expresadas en este artículo lo son a título personal y en nombre propio.

La Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) es la organización internacional que actualiza permanentemente los compromisos asumidos por los países firmantes de ese tratado al crear una alianza de defensa colectiva. Esto implica que, aunque comúnmente usemos los términos "Alianza Atlántica" y "OTAN" como sinónimos, y la mayor parte de veces sean equivalentes, existe una distinción clara, que conviene establecer expresamente, entre una y otra.

---

* Subdirector general de Asuntos Generales de Seguridad del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación.

LA ALIANZA ATLÁNTICA

El Tratado del Atlántico Norte, firmado en abril de 1949 en Washington, establece una alianza para la defensa colectiva, al amparo del artículo 51 de la Carta de Naciones Unidas. Los Estados firmantes, en el artículo 5 del Tratado, se comprometen a considerar el ataque armado contra uno de ellos, en Europa o América del Norte, como un ataque contra todos ellos y, en consecuencia, acuerdan que ayudarán al Estado agredido, incluso con el empleo de la fuerzas armada, para restablecer y mantener la seguridad en la zona del Atlántico Norte.

Por lo tanto, puede decirse que la Alianza, y en especial el compromiso de defensa colectiva, hacen expreso –o, tal vez, crean– un vínculo político entre Europa y América del Norte, generalmente llamado "vínculo trasatlántico", que conlleva el reconocimiento de la indivisibilidad e interdependencia de la seguridad de Europa y América del Norte, así como la existencia de una comunidad de valores, a la que se refiere el preámbulo del Tratado cuando habla de "herencia común y civilización de nuestros pueblos", y se resume en democracia, libertades individuales y estado de derecho.

La Alianza, por tanto, incorpora el vínculo trasatlántico para crear un vínculo expreso y tangible entre los Aliados, con un objetivo específico, la defensa colectiva, y otro genérico, el mantenimiento de la seguridad en la zona del Atlántico Norte[1].

LA OTAN

Diferente de la Alianza es la Organización, si bien su existencia descansa en la existencia de ese vínculo expreso.

---

[1] El artículo 6 del Tratado define la zona del Atlántico Norte como el territorio de cualquiera de las Partes en Europa o América del Norte, el territorio de Turquía, las islas bajo jurisdicción de las partes en la zona del Atlántico Norte al norte del Trópico de Cáncer y las fuerzas, buques y aeronaves en estos territorios, Europa, el Mediterráneo o la zona del Atlántico Norte al norte del Trópico de Cáncer.

El Tratado de Washington no crea una organización internacional, sino que, desde una perspectiva político-diplomática, se limita a establecer la existencia de un Consejo, encargado de examinar las cuestiones relativas a su aplicación, capaz de crear órganos subsidiarios –y, en particular un Comité Militar– y organizado de manera que pueda reunirse rápidamente en cualquier momento (artículo 9). La puesta en práctica de este artículo llevó a la aparición de una estructura permanente, de apoyo al Consejo, que se evolucionaría hacia una organización internacional específica y permanente, reconocida como tal en el Tratado de Ottawa (20-09-1952).

Además, esa estructura política y político-militar se completa con otra subordinada estrictamente militar, desarrollada en atención a las disposiciones del artículo 3 del Tratado de Washington, que establece que los Aliados mantendrán y acrecentarán su capacidad individual y colectiva de resistir a un ataque armado, individual y conjuntamente, usando permanentemente sus propios medios y a través de la asistencia mutua. A partir de este artículo, se fue estableciendo una estructura militar integrada, en la que participan todos los Aliados menos Francia, a cuya cabeza está el Comandante Supremo de las Fuerzas Aliadas en Europa (SACEUR[2]), quien responde ante el Comité Militar.

LAS FUNCIONES DE LA ALIANZA

Establecida la distinción entre la Alianza y la OTAN, lo que en cierta medida no deja de ser una curiosidad académica y un pretendido secreto sólo para iniciados, del que nos desentendemos fácilmente al hablar de una y otra indistintamente, podemos preguntarnos qué es la OTAN; pero hacerlo no tanto desde un punto de vista epistemológico, sino desde uno político e histórico. Es decir, preguntarnos qué es la OTAN para los Aliados, en la actualidad y en relación a 1949, y qué funciones cumple para ellos. Esto supone, además, preguntarse si la OTAN de la actualidad es la misma de 1949.

---

[2] En este caso, y en la mayoría a lo largo del artículo, se utilizan preferentemente las siglas en inglés.

LAS FUNCIONES CLÁSICAS

Desde la firma del Tratado del Atlántico Norte, el elemento central de la Alianza, y la razón de ser de la OTAN, es el compromiso aliado de defensa colectiva. Este compromiso y la seguridad que representa se transformaron rápidamente en uno de los elementos centrales de la defensa de cada Aliado, especialmente de los europeos y se configuró como red de seguridad última frente a la amenaza (percibida) del Bloque Socialista. En mi opinión, la centralidad de la defensa colectiva se mantiene, a pesar de los cambios en el marco estratégico sucedidos desde 1949.

La OTAN asume también, como complemento necesario a la defensa colectiva, la función de servir como el instrumento fundamental para el diálogo político entre Europa y América del Norte, lo que se recoge también en el Tratado del Atlántico Norte (artículo 4).

Durante la Guerra Fría, el diálogo político entre los Aliados fue uno de los elementos fundamentales del éxito y supervivencia de la Alianza frente al Pacto de Varsovia. Esto no quiere decir que el diálogo trasatlántico fuera siempre sencillo o que el diálogo político impidiera que la OTAN conociera varias crisis en esos años, más bien todo lo contrario. La historia de la Alianza está jalonada de desacuerdos y dificultades para el consenso, más o menos dramáticas, como ejemplifica que los Aliados discutieron durante 7 años el abandono de la estrategia de respuesta nuclear masiva, cuando los Estados Unidos la sustituyó por la de respuesta gradual en 1961, o que Francia abandonara en 1996 la estructura militar integrada –y la OTAN se mudara de París a Bruselas–, o los problemas originados por la decisión de modernizar la fuerza nuclear de teatro de la Alianza en 1979 (misiles Crucero y Pershing II).

En la actualidad, el diálogo político sigue siendo una función primordial de la Organización, a pesar de que sigan surgiendo problemas, como la "crisis de comunicación" de 2003, y a pesar de que la relación de los Estados Unidos –o Canadá– con Europa, en sentido amplio o circunscrita a la Unión Europea, no se agote ya en la OTAN, incluso en temas de seguridad (por ejemplo, la fundamental cooperación trasatlántica contra el terrorismo se desarrolla preferentemente entre Estados Unidos, Canadá y la Unión Europea). Esta idea, de que las relaciones trasatlánticas desbordan a la OTAN, en boca del entonces

canciller alemán Schröder[3] causó gran revuelo y originó, cuando aún estaban frescas las heridas del 2003, que todos los Aliados sin distinción cerraran filas en defensa de la centralidad de la Alianza y del fortalecimiento del diálogo aliado.

En definitiva, en estos dos aspectos, defensa colectiva y diálogo político, la OTAN sigue cumpliendo las mismas funciones hoy que en 1949, a pesar del que el sentido de ambos haya cambiado, como consecuencia de los cambios en el marco estratégico: La Alianza invocó el artículo 5 del Tratado de Washington en septiembre de 2001, más como una muestra de solidaridad aliada y asumiendo el ataque del 11 de septiembre como propio, que para preparar una acción armada; y el diálogo político de los Aliados incluye ahora asuntos de seguridad internacional no directamente relacionados con el Área Euro-Atlántica o asuntos no tradicionalmente considerados como de seguridad o incluye, en determinados formatos, a países del Área Euro-Atlántica que no son parte de la OTAN.

La defensa colectiva y el diálogo aliado pueden considerarse como las funciones clásicas de la Alianza, nacidas con la Guerra Fría, capaces de evolucionar después de ella y, en mi opinión, el sustrato fundador de todo lo demás. Así queda reconocido cuando, en el Concepto Estratégico vigente, se establece que el propósito de la OTAN es la salvaguardia de la libertad y seguridad de sus miembros, por medios políticos y militares, asegurando la defensa de todos ellos y contribuyendo a la paz y estabilidad internacionales.

Al mismo tiempo, respondiendo al signo de los tiempos, la OTAN ha ido asumiendo otras funciones, de tanta importancia como esas funciones clásicas, que también se recogen en el Concepto Estratégico.

---

[3] En Conferencia sobre Política de Seguridad de Munich –*Wehrkund* – el 12 de febrero de 2005.

NUEVAS FUNCIONES

El Concepto Estratégico vigente, adoptado en la Cumbre[4] de Washington de 1999, es la directriz política última de la Alianza, en la que se expresa su propósito y naturaleza permanentes y sus funciones de seguridad fundamentales, se identifican los aspectos centrales del marco de seguridad y los elementos del enfoque de la Alianza, y proporciona la directriz para la adaptación de las fuerzas militares aliadas.

En el Concepto Estratégico, la Alianza asume cinco funciones: Una genérica, que enmarca a las demás y se define como "proporcionar uno de los fundamentos fundamentales para un marco de seguridad Euro-Atlántico estable", basado en instituciones democráticas y la resolución pacífica de las controversias. Las dos funciones clásicas de "defensa colectiva" y "diálogo aliado", y otras dos nuevas, dirigidas a fortalecer la seguridad y estabilidad del Área Euro-Atlántica, como son estar preparada para la gestión de crisis y "promover una asociación, cooperación y diálogo de gran alcance con otros países de Área Euro-Atlántica". Estas dos nuevas funciones tienen un origen histórico concreto: en el caso de la asociación, es el fin de la Guerra Fría y el acercamiento Este-Oeste en Europa; en el caso de la gestión de crisis, es la guerra en la Antigua Yugoslavia.

LAS ASOCIACIONES Y LA AMPLIACIÓN

La OTAN respondió a los cambios estratégicos de finales de los años 80 asumiendo una nueva tarea, al tender la mano al antiguo enemigo. Como consecuencia, se llegó a la creación del Consejo de Cooperación del Atlántico Norte (NACC; 20-12-1991), como foro para el diálogo Este-Oeste en Europa, sobre la base de la Carta de París para una Nueva Europa (21-11-1990), que supone, en definitiva, el reconocimiento de "la indivisibilidad de la seguridad del Área Euro-Atlántica".

El NACC evolucionó hacia el actual Consejo de Asociación Euro-

[4] En este artículo se utiliza "Cumbre" en sentido estricto, es decir, para designar solamente las reuniones de jefes de Estado o de Gobierno.

Atlántica (EAPC) y la Asociación para la Paz (PfP), que combinan un foro de diálogo con un programa de cooperación militar práctica. En la actualidad, participan en el EAPC/PfP todos los países de Europa (salvo Malta, Chipre y los micro-estados), los países del Cáucaso, de Asia Central, Estados Unidos y Canadá. El EAPC/PfP ha permitido el fortalecimiento de la confianza, un mayor conocimiento mutuo y una cooperación militar estrecha, que abarca todo el espectro de actividades, desde la formación a la participación en operaciones. Debe señalarse, además, que Rusia y Ucrania cuentan con marcos específicos de relación con la OTAN (Consejo OTAN-Rusia y Comisión OTAN-Ucrania).

La mano tendida hacia el Este se transformó en "puerta abierta" para el ingreso en la Alianza de los países de Europa Central y Oriental, que se concretó con la invitación a la República Checa, Hungría y Polonia en la Cumbre de Madrid (julio, 1997), efectiva dos años después (Cumbre de Washington) y con la invitación a Bulgaria, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Letonia, Lituania y Rumanía en la Cumbre de Praga (noviembre, 2002), efectiva dos años después.

Actualmente, hay tres países candidatos a ingresar en la Alianza (Albania, Croacia y Macedonia), a los que, en la reciente Cumbre de Riga (noviembre, 2006), los Aliados animaron a seguir activamente el proceso de acercamiento, en marcado en sus Planes de Acción para el Ingreso (MAP), con el horizonte de la próxima Cumbre, en la primavera de 2008. Además, son informalmente candidatos, de manera variable, Ucrania y Georgia.

La apertura de la Alianza hacia el antiguo enemigo fue seguida por la apertura a otras zonas y países. En 1994, por iniciativa de España e Italia, la OTAN lanzó un diálogo con algunos países del Norte de África y el Levante, desde la convicción de que la seguridad de Europa se ve afectada por la seguridad del Mediterráneo, con el objetivo de fortalecer la estabilidad regional. En la actualidad, el Diálogo Mediterráneo, en el que participan Argelia, Egipto, Israel, Jordania, Marruecos, Mauritania y Túnez, tiene las características de una verdadera asociación, deudora de la experiencia del EAPC/PfP, a cuya equivalencia tiende. Además, sobre todo en los últimos años, se ha acrecentado la tendencia a la convergencia entre la seguridad de Europa y la seguridad del Mediterráneo, que para un país como España son inseparables y, finalmente, una misma cosa. Sin duda, existe una tendencia general, equivalente a la llamada

globalización, hacia considerar la seguridad mundial como un sistema único, con un grado muy alto de interdependencia; en cierta manera, la seguridad está globalizada y es, en esencia, indivisible.

En los últimos años, se han desarrollado otros marcos de asociación: con algunos países del Golfo Pérsico (Iniciativa de Cooperación de Estambul, ICI, lanzada en 2004) y con otros países interesados, de manera individual y con un sentido de cooperación práctica, según se decidió en la Cumbre de Praga (Australia, Corea, Japón, Nueva Zelanda).

LA GESTIÓN DE CRISIS

En 1995, la OTAN asume el liderazgo de la Fuerza de Implementación (IFOR), que iba a garantizar la puesta en práctica de los Acuerdos de Dayton, con los que se puso fin a la guerra entre las antiguas repúblicas yugoslavas. En muchos aspectos fue esta una operación de mantenimiento de la paz clásica: había un acuerdo de paz, que incluía el despliegue de una fuerza militar internacional para apoyar su puesta en marcha, una resolución del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas (1031), etc.

Sin embargo, desde otro punto de vista, fue una operación atípica, especialmente, porque su liderazgo se le encargó a la OTAN, que no tenía ninguna experiencia en este terreno y que tuvo que crear ex novo el concepto de "operación no artículo 5".

Las razones son bien conocidas: la gestión de la crisis que desembocó en la guerra entre las repúblicas yugoslavas y de la propia guerra fue el primer desafío serio de la nueva Política Exterior de Seguridad Común (PESC), establecida en el Tratado de Maastricht (1992). La "hora de Europa" había llegado, la Unión Europea iba a demostrar que, en el nuevo orden mundial, era capaz de asumir la gestión de una crisis en Europa sin la intervención norteamericana. Como es conocido, Europa fracasó –lo que, por otro lado, inició el proceso de reflexión que desembocó en las decisiones de la Cumbre franco-británica de Saint Malo (XII-1998) y el lanzamiento de la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD). Las Naciones Unidas (UNPROFOR) se vieron desbordadas, y

Estados Unidos, y con él la OTAN, intervinieron directamente para poner fin a la guerra y obtener un acuerdo sobre Bosnia-Herzegovina (Dayton, 21-11-1995).

La intervención de la OTAN debe entenderse, por tanto, como el resultado de un proceso histórico concreto. Ahora bien, desde principios de los anos 90, la OTAN había empezado a asumir como posible su implicación en operaciones de gestión de crisis de manera paulatina.

En 1992, la Alianza decidió ponerse a disposición de la Conferencia para la Seguridad y Cooperación en Europa (CSCE; hoy, Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa, OSCE) para el apoyo de actividades de mantenimiento de la paz y también para las operaciones de mantenimiento de la paz desarrolladas bajo la autoridad del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas[5].

Entre 1992 y 1995, la Alianza envió, junto con la Unión Europea Occidental (UEO), sus fuerzas navales al Adriático para supervisar y hacer cumplir las sanciones y embargos impuestos por Naciones Unidas. Lo mismo con sus fuerzas aéreas para supervisar y, luego, imponer la zona de exclusión aérea sobre Bosnia-Herzegovina. También proporcionó apoyo aéreo a UNPROFOR y decidió ataques aéreos para aliviar la presión sobre las Zonas Seguras (Sarajevo, Bihac, Srebenica, Tuzla). Después de esto, y una vez que la Alianza, liderada por los Estados Unidos, se volcó su peso para lograr un alto el fuego, el liderazgo de la OTAN de la nueva misión para garantizar la aplicación de los Acuerdos de Dayton se presentó como una consecuencia natural. Lo mismo puede decirse del liderazgo de la operación sucesora de la IFOR, la Fuerza de Estabilización (SFOR), tras las elecciones generales en Bosnia-Herzegovina de septiembre de 1996. En IFOR y en SFOR la OTAN asume el liderazgo, es decir, operacionalmente se trataban de operaciones de la OTAN, organizadas según los arreglos de mando y control de la Organización y en la que los Aliados eran los mayores contribuyentes, aunque desde un inicio se aceptaron las contribuciones de otros países.

---

[5] Reunión de ministros de Asuntos Exteriores en Oslo, 4 y 5 de junio de 1992. Reunión de ministros de Defensa en Bruselas, 11 de diciembre de 1992, y reunión de ministros de Asuntos Exteriores en Bruselas, 17 y 18 de diciembre de 1992.

Desde entonces, la OTAN ha desplegado cinco operaciones y misiones de gestión de crisis[6]:

1. La operación Fuerza Aliada (1999), también conocida como la campaña de Kosovo (campaña aérea contra Serbia para frenar la limpieza étnica en la Provincia) y la subsiguiente Fuerza para Kosovo (KFOR).

2. Las gestiones para prevenir el estallido del conflicto en Macedonia, junto con la UE y la OSCE (2002), y la subsiguiente operación Armonía Aliada, así como sus operaciones derivadas (Zorro Ámbar y Cosecha Esencial).

3. La operación de vigilancia contra-terrorista en el Mediterráneo Esfuerzo Activo (OAE), que es la primera y hasta ahora única operación del artículo 5, al lanzarse en el marco de la invocación de ese artículo el 12 de septiembre de 2001.

4. La misión de apoyo a la Misión de la Unión Africana (UA) en Sudán/Darfur (AMIS), desde julio de 2005.

5. El liderazgo, desde agosto de 2003, de la Fuerza Internacional de Apoyo a la Seguridad en Afganistán (ISAF), creada en diciembre de 2001.

Esas cinco operaciones y misiones abarcan todo el espectro de la gestión de crisis en su sentido más clásico de acciones sucesivas antes, durante y después de un conflicto. Así, encontramos la prevención de un conflicto, a través de medios políticos, diplomáticos y económicos en Macedonia en 2002, junto con la colaboración estrecha con la UE y la OSCE, y, subsiguientemente, una operación de acompañamiento a los

---

[6] Quedan fuera de esta lista operaciones de otro tipo, como la misión de asistencia y reconstrucción a Pakistán tras el terremoto en Cachemira de octubre de 2005, que supuso el primer despliegue de la Fuerza de Reacción Rápida de la OTAN (NRF); el apoyo a los Estados Unidos tras el huracán Katrina, en septiembre de 2005, la misión de entrenamiento de las fuerzas armadas iraquíes en y fuera Irak (NTM-I), desde junio de 2004, o el apoyo al dispositivo de seguridad de los Juegos Olímpicos de Atenas del verano de 2004.

acuerdos alcanzados (Armonía Aliada). Hay prevención por medios militares en la operación Esfuerzo Activo en el Mediterráneo. IFOR y SFOR son claros ejemplos de apoyo a un acuerdo para el alto el fuego y la solución de un conflicto. Finalmente, en Kosovo en 1999, se produjo una intervención armada para frenar un conflicto abierto y, tras la imposición de la paz, el despliegue de una fuerza para el mantenimiento de la seguridad.

Además, en dos de las operaciones mencionadas, que no son más que soluciones "ad-hoc" para casos concretos, la OTAN ensaya nuevos tipos de gestión de crisis, en buena medida porque así se lo exigen las crisis y conflictos actuales. En un caso, la OTAN, como también la UE, ha asumido el apoyo a la UA en su propia misión de gestión de crisis Sudán/Darfur; no hay aquí una implicación directa, pero sí una ayuda crucial para el despliegue, entrenamiento, equipamiento y sostenibilidad de la misión de la UA.

En el otro caso, la OTAN ha asumido paulatinamente el liderazgo de ISAF, que es una operación de gran complejidad. ISAF es un nuevo tipo de gestión de crisis, especialmente caracterizado por la aplicación al mismo tiempo de instrumentos políticos, diplomáticos, económicos y militares con un mismo objetivo: la estabilidad, seguridad y desarrollo de Afganistán. ISAF es una operación de nuevo cuño, que ha ido evolucionando según las necesidades, problemas y éxitos sobre el terreno y que tendrá una enorme influencia en el futuro de la gestión de crisis, del mantenimiento de la paz y de la cooperación al desarrollo, a la hora de desplegar los esfuerzos internacionales, civiles y militares, gubernamentales y no gubernamentales, para alcanzar objetivos que son comunes (paz, seguridad, estabilidad, desarrollo).

A mi entender, de lo anterior, pueden deducirse dos características fundamentales de la gestión de crisis que hace la OTAN:

Por un lado, se trata de "misiones robustas": En la gran mayoría de los casos, estamos antes operaciones militares de gran envergadura, por el número de efectivos (60 mil en IFOR, 38 mil en ISAF) o por los medios empleados o por el tipo de acciones. La OTAN sigue siendo, finalmente, una organización militar, con una grandísima experiencia para el mando y control de las operaciones y mucha facilidad para poner sobre el terreno medios militares de países diferentes, ya que hay una

doctrina y unos modelos comunes.

Por otro lado, la OTAN actúa preferentemente cuando se hace necesaria la "conjunción trasatlántica": la mayor virtud de la OTAN es su capacidad de movilizar conjuntamente a Europa y América del Norte. El peso conjunto es enorme, que se apoya no solamente en el poder militar, sino que también en su capacidad de influencia, prestigio y peso político, comercial, económico del conjunto, que son mayores que los que pueden desplegar cualquiera de sus integrantes, incluido los Estados Unidos. Evidentemente, no siempre esta conjunción es fácil y hay grandes diferencias de puntos de vista entre los Aliados. En el actual marco estratégico, las respuestas a las amenazas y desafíos varían, aunque todos los Aliados consideran a la OTAN como pieza clave de su arquitectura de seguridad.

Sin embargo, la tendencia expansionista de los Estados Unidos, que diseña una Alianza de alcance mundial y plataforma para eventuales coaliciones puntuales –lo que se suele llamar la "caja de herramientas"–, ha producido en varios países europeos una reacción reduccionista, que no están cómodos asumiendo demasiadas responsabilidades "fuera de área", que los podría llevar a involucrarse en verse en conflictos ajenos o ser moneda de cambio en esquemas más amplios, por ello, esos países europeos subrayan los aspectos de defensa colectiva y diálogo de la Alianza.

Esa conjunción trasatlántica también se expresa en la cooperación entre la OTAN y la UE, a través de su "asociación estratégica" para la gestión de crisis, mediante el mecanismo llamado "Berlín Plus", que, en esencia, pone a disposición de la UE los medios y capacidades militares de la OTAN (planeamiento y ejecución). En esos términos, la relación funciona bien, como lo atestiguaron la sucesión por una misión de la UE a la operación Armonía Aliada en Macedonia en 2003 y la sucesión de SFOR por la operación *Althea* en Bosnia en 2004. Las dificultades de la relación OTAN-UE son fundamentalmente externas a la relación en sí misma considerada.

Hay una posible tercera característica: la "participación de terceros países". En todas las operaciones de la OTAN, incluida Esfuerzo Aliado, hay participaciones de países del EAPC/PfP, del Diálogo Mediterráneo o de "países de contacto". Es más, en los últimos años, se

ha ido fortaleciendo la tendencia a establecer la participación en las operaciones lideradas por la OTAN como el *leiv-motif* de las diferentes asociaciones, y así se ha consagrado en la pasada Cumbre de Riga (28/29-11-2007).

A modo de conclusión, puede decirse que la OTAN de nuestros días mantiene las características esenciales de la Alianza creada en 1949: encarna el vínculo trasatlántico, es la pieza clave de la seguridad y defensa de los Aliados y el foro privilegiado para su diálogo, así como de sus desavenencias. Sobre este sustrato, la OTAN se ha ido enriqueciendo, al ritmo de los cambios estratégicos, con una política de asociación y relación con terceros países, una preocupación por la seguridad en un sentido amplio, en y fuera de la zona del Atlántico Norte, y una política de gestión de crisis para responder a esa preocupación.

La gestión de crisis en las organizaciones internacionales regionales: Unión Europea

Ángel Lobo García [*]
IUGM

CUESTIONES PRELIMINARES

El tema que aquí se trata está encuadrado en el título más general de "La gestión de crisis en las Organizaciones Internacionales Regionales" por lo que antes de abordar el análisis de la gestión de crisis específica de la Unión Europea (UE) es conveniente hacer algunas consideraciones previas.

La UE no es una organización internacional regional clásica. Lo normal es que una organización internacional regional esté formada por una serie de Estados soberanos que, sobre una base geográfica regional, acuerdan voluntariamente cooperar en la consecución de determinados fines. Para el desarrollo de esta cooperación se suele establecer una estructura de órganos permanentes de mayor o menos entidad (secretaría general, comités, etc.) Como es un acuerdo intergubernamental, la

[*] Teniente General del Ejército de Tierra
Codirector del Programa de Doctorado del Instituto Universitario "General Gutiérrez Mellado"

cooperación se lleva a cabo sin cesión alguna de soberanía sino con base en el consenso. No hay supranacionalidad alguna. Así es en las diversas organizaciones regionales intergubernamentales como por ejemplo la OEA en América, la UA en África, ASEAN[1] en Asia y la OTAN o la OSCE en el área trasatlántica.

La UE no se corresponde exactamente con este patrón. No se trata de una organización de Estados independientes que solo pretenden cooperar en el estricto campo intergubernamental para delimitados fines. La UE es un original proyecto político-económico con un substancial componente económico desde su origen, proyecto en el que preside una cierta vocación de creciente vinculación mediante una progresiva cooperación generalizada que en algunas parcelas alcanza algunos aspectos reales de supranacionalidad por subsidiaridad aceptada.

Este original proyecto político-económico se concreta en una compleja estructura que, como es ya muy conocido, desde el Tratado de la Unión Europea (TUE) de Maastricht (1992) se asienta sobre tres pilares diferenciados:

- La Unión Económica y Monetaria (UEM), pilar comunitario donde se da esa cierta supranacionalidad por competencias subsidiariamente transferidas.
- La Política Exterior y de Seguridad Común. (PESC), donde solo se pretende acordar ciertos aspectos de política exterior y de seguridad compartidos.
- La Cooperación en Justicia y de Asuntos de Interior que trata de cooperar en lo posible en asuntos de de justicia, de seguridad interior y protección civil

"Unión", "Común" y ""Cooperación" indican tres grados distintos de ambición cooperadora en los tres pilares a los que se asocia cada uno de estos tres términos, aunque en el transcurso del tiempo el grado de cooperación relativo suele variar y así a veces la cooperación en el tercer pilar sobrepasa a la alcanzada en el segundo que en principio parece que le precedía en el grado de cooperación.

---

[1] Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN en acrónimo inglés)

Se califica este proyecto como político-económico pese a que lo político abarcaría todo, porque en la UE la cooperación económica es el origen del empeño comunitario con ya largo recorrido, medio siglo. Además de que es en el aspecto económico donde se ha avanzado más en la vocación de vinculación.

La gestión de crisis que aquí nos ocupa pertenece básicamente al segundo pilar, a la PESC, que es precisamente el pilar donde más estricta es la intergubernamentabilidad, aunque hay en ella también decisiones por mayoría cualificada. En el pilar económico se desarrollan igualmente actividades de acciones externas que participan en la gestión de crisis, especialmente relaciones de ayuda económica y de desarrollo de terceros países. E incluso el tercer pilar se ha ido implicando especialmente en los aspectos civiles de la gestión de crisis.

Sentadas estas cuestiones previas veamos cómo puede actuar la UE en el ámbito de la gestión de crisis fuera de sus fronteras.

GESTIÓN DE CRISIS

En el Tratado de Ámsterdam (1997) que revisa el de Maastricht se introducen las denominadas misiones Petersberg[2] que son misiones que se habían formulado en la Unión Europea Occidental (UEO) en 1992 y que en el Tratado de Ámsterdam la UE hacía suyas. Estas misiones son:

1.- misiones humanitarias y de rescate de residentes (residentes procedentes de la UE se sobreentiende)

2.- misiones de mantenimiento de la paz

3.- misiones de gestión de crisis con intervención de fuerzas de combate, incluidas las misiones de restablecimiento de la paz[3].

---

[2] Inicialmente aprobadas en el Consejo de la UEO en el castillo de *Petersberg*, cerca de Bonn (Alemania)

[3] El Tratado Constitucional, pendiente ahora de definición de su futuro, las ampliaba.

Son misiones de gestión de crisis *fuera de las fronteras* de la UE y que constituyen el principal contenido de la política de seguridad y defensa de la UE en cuanto a operaciones se refiere. Para conflictos armados de alta intensidad en la defensa principal se mantiene a la OTAN como principal protagonista. Y aún así en el Tratado de Ámsterdam la ejecución de las citadas misiones de gestión de crisis todavía se encomendaba a la UEO que había desarrollado una cierta capacidad operativa militar de la que carecía inicialmente la UE.

INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA POLÍTICA DE SEGURIDAD Y DEFENSA

Es en junio de 1999 cuando el Consejo Europeo de Colonia acuerda la institucionalización de una Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD). Y lo hace con base en la Declaración Común sobre Defensa Europea que Francia y el Reino Unido habían firmado previamente en la cumbre bilateral de Saint Malo (Francia) en diciembre del año anterior[4]. Esta importante declaración superaba la tradicional discrepancia británica con respecto al deseo francés de desarrollar una capacidad europea *autónoma* de defensa. El Reino Unido, la principal potencia militar de la UE, como gran novedad optaba por el desarrollo de una capacidad europea autónoma. Pero autonomía limitada a la gestión de crisis. Es de suponer que EEUU respaldaba esta nueva actitud británica además de atender una tradicional aspiración francesa, por otro lado favorecía el desarrollo de una capacidad operativa militar que tan deficiente era en Europa.

Los instrumentos para el desarrollo de la PESD en la UE son, por un lado, unos órganos para el proceso de la decisión y, por otro, unas capacidades militares y civiles para la actuación operativa sobre el terreno si así se decidiera.

La decisión requiere información, conocimiento y análisis de la situación y en su caso la adopción de decisiones y la eventual dirección

---

[4] La declaración expresaba el compromiso de desarrollar "una capacidad autónoma de acción apoyada en unas fuerzas militares creíbles", compromiso recogido con estas mismas palabras en el Consejo Europeo de Colonia.

político-estratégica de la operación decidida. Para ello en la UE en apoyo del Consejo Europeo y del Consejo de la UE se han ido estableciendo los siguientes órganos:

- Comité Político y de Seguridad (CPS)[5] órgano primordial en la PESC y en especial en el de control de la gestión de crisis, formado por altos funcionarios -nivel de embajador- de cada país. Normalmente presidido en caso de crisis por el secretario general/alto representante (SG/AR), señor Solana, previa autorización del presidente de oficio.
- Comité Militar de la Unión Europea (CMUE) formado por la máxima autoridad militar de las fuerzas armadas de cada país (dispone de un grupo de trabajo para sus tareas, EUMC WG en acrónimo inglés).
- Comité de Asuntos Civiles en la Gestión de Crisis (CIVCOM, en sigla inglesa)
- Estado Mayor de la Unión Europea (EMUE)
- Unidad de Planificación Política y Alerta Rápida (UPPAR): unidad existente desde el Tratado de Ámsterdam y que incluye un Centro de Situación
- Célula Civil-Militar, (Civ/Mil.Cell) integrada en el EMUE para la coordinación cívico-militar, empieza en 2005 y se ha estrenado en las operaciones de Aceh (Indonesia) y Rafah (Palestina) y en la cuestión general de Reforma del Sector de Seguridad (SSR, *Security Sector Reform)* que se está aplicando en África.

LA ESTRATEGIA EUROPEA DE SEGURIDAD

Tras los ataques terroristas a EEUU el 11 de septiembre de 2001, el panorama estratégico sufre un cambio radical. Y la Unión Europea, con su nuevo cargo de alto representante para la PESC, desarrolla por primera vez una Estrategia Europea de Seguridad (EES) que afronta el nuevo escenario estratégico. Esta estrategia denominada coloquialmente *Documento Solana*[6] (que como propuesta fue presentada por Solana el 10

[5] También se emplea la abreviatura COPS.

[6] Aprobada en Consejo Europeo de 12 de diciembre de 2003 con el título de "Una

de septiembre de 2003, precisamente un día antes del segundo aniversario del ataque terrorista a EEUU) tras identificar las nuevas amenazas[7] define unos objetivos estratégicos para la UE[8] de mucho mayor alcance que las delimitadas misiones Petersberg. Es una directriz de concepto estratégico europeo en la que la alusión a la OTAN es mínima (a diferencia del TUE que reconoce al la OTAN como necesaria para la defensa principal de la Europa), pero que afirma que "el lazo trasatlántico es insustituible).

En la EES se afirma que ninguna de las nuevas amenazas es puramente militar y que no pueden ser afrontadas con medios exclusivamente militares. No hay en esta estrategia una alusión específica a las misiones Petersberg pero si se reconoce explícitamente en relación con las nuevas amenazas que en los Estados fracasados los medios militares pueden ser necesarios para restablecer el orden, además de medios humanitarios para atender a la crisis. Así como que en los conflictos regionales que necesitan soluciones políticas, los efectivos militares pueden ser necesarios en la situación postconflicto. Se añade que disponer de medios económicos facilita la reconstrucción y que la aportación de instrumentos civiles a la gestión de la crisis ayudan a la restauración del gobierno civil. Es decir además de aludir a las posibles funciones de la fuerza militar en la gestión de una crisis se resalta la utilidad de los recursos económicos y los aspectos civiles en la gestión de una crisis. Es una clara alusión a que los tres pilares de la UE pueden tener juego en la gestión de la crisis.

En esta estrategia también se reconoce que los aspectos civiles de la gestión de crisis han de ser mejorados. Literalmente se escribe en la Estrategia Europea de Seguridad: "En casi todas las principales intervenciones, la eficiencia militar ha sido seguida del caos civil" por lo que a continuación se pide el desarrollo de una mayor capacidad de

---

Europa segura en un mundo mejor"

[7] Terrorismo, proliferación de armas de destrucción masiva, conflictos regionales, estados fallidos y crimen organizado.

[8] Estos objetivos estratégicos son tres: hacer frente a las amenazas (con todos los instrumentos al alcance de la UE,), atender a la seguridad en el entorno de la Unión Europea, y un multilateralismo efectivo como base del orden internacional

gestión civil de las crisis. A la vez que antes se dice que las fuerzas militares necesitan más recursos y un uso más eficiente de estos.

LA CAPACIDAD MILITAR DE LA UE

Por lo que a la capacidad militar de actuación se refiere, en la Cumbre de Helsinki (diciembre de 1999) se adoptó un plan de fuerzas conjunto (denominado *Headline Goal,* Objetivo Principal) de 50/60.000 soldados desplegables en dos meses y mantenibles en campaña durante un año. Este objetivo tomaba como referencia la fuerza desplegada por la OTAN en Bosnia para vigilar el cumplimiento del Acuerdo de Paz de Dayton (el objetivo requería complementariamente 400 aviones de combate y 100 buques de guerra más 40.000 personas de apoyo). Se pretendía alcanzar su disponibilidad en 2003. En dicho año no se había conseguido y además tras los ataques terroristas a EEUU el panorama estratégico había sufrido un cambio radical. Consecuentemente además de la promulgación de la estrategia europea antes comentada, se hace una reconsideración del modelo de fuerzas necesario, que desplaza al modelo anterior más propio de la época de la guerra fría.

En la UE, con base en una declaración conjunta de Alemania, Francia y Reino Unido[9], se plantea un nuevo objetivo de fuerzas que a diferencia del anterior que ponía el acento en el aspecto cuantitativo ahora se pone en el cualitativo: fuerzas más ligeras, de reacción rápida, con posibilidad de movilidad estratégica y de elevada modernidad tecnológica, eficacia e interoperabilidad. Es el denominado Objetivo Principal 2010, aprobado en el Consejo Europeo de junio de 2004, que consiste en al menos trece[10] grupos de combate (GT), de entidad de 1.500 soldados cada uno (que incluye apoyos de combate y logísticos), proyectable en unos 10 / 15 días a una distancia de hasta de 6.000 Km. y con capacidad de sostenimiento de 120 días. Aunque el objetivo señala 2010 como año de referencia, en la segunda Conferencia de Coordinación

---

[9] El 6 de abril de 2004. Declaración no muy bien recibida por los demás miembros pues reflejaba una cierta actitud de directorio tripartito, pero que el Consejo de finales de 2004 la UE hacía suya.

[10] Inicialmente se plateaba un objetivo de nueve Grupos de Combate.

de Grupos de Combate, en noviembre de 2005, se confirmó que se dispondrá de 18 grupos de combate. España ha ofrecido liderar un grupo de combate con base en fuerzas españolas del Ejército de Tierra más fuerzas de Francia y Alemania, y contribuir en otros tres multinacionales.

En el Consejo de Ministros de junio de 2006 se ha declarado que desde principios de 2007 los grupos de combate tienen capacidad operativa plena y se está en condiciones de disponer rotativamente de dos en estado de alerta, disponibles en 15 días para dos operaciones simultáneas independientes. Y con la pretensión de más adelante poder acometer más operaciones al mismo tiempo. Actualmente se está desarrollando la participación del apoyo naval y aéreo en las actuaciones de los grupos de combate.

Se está implicando a la nueva Agencia Europea de Defensa (AED) en participar en el Mecanismo de Desarrollo de Capacidades en marcha de forma que los grupos de proyectos del Plan de Acción de Capacidades Europeas se vayan integrando en (AED).

LA CAPACIDAD DE LA UE EN LOS ASPECTOS CIVILES DE LA GESTIÓN DE CRISIS

La UE se está singularizando a su favor es en el desarrollo de los aspectos civiles de la gestión de crisis. En los primeros pasos de la UE el mismo secretario general Solana proclamaba que la Unión Europea era una "potencia civil" con lo que acentuaba su diferencia como actor internacional con respecto a la política exterior de EEUU muy basada en su potente poder militar. Cuando la UE, tras su inoperancia militar en las crisis de los 90 de los Balcanes decide desarrollar una mayor capacidad militar autónoma (el citado Objetivo Principal de Helsinki) hay una importante resistencia interior a que se militarice excesivamente la política exterior y de seguridad, postura promovida especialmente por los países tradicionalmente neutralistas: los escandinavos y Austria e Irlanda.

Consecuentemente durante la presidencia de Portugal en el Consejo Europeo de Feira (año 2000) se emprende el desarrollo de una capacidad civil de gestión de crisis. Esta capacidad civil se identificó

inicialmente con los siguientes sectores:

- Policial
- Estado de Derecho (aspectos judicial y penal)
- Administración Civil
- Protección Civil

Como antes se ha dicho la Estrategia Europea de Defensa confirmaba este objetivo de desarrollo de los instrumentos civiles para la gestión de crisis.

Se ha acordado que para la PESD se disponga entre los diversos países miembros de un Objetivo Principal Civil 2008 de 5.000 policías (1.000 disponibles en tres meses), 200 jueces y más de 2.000 expertos en las demás actividades civiles (España ha ofrecido aportar 500 policías). En la Conferencia de Compromisos de Capacidades Civiles en noviembre de 2004 –han entrado nuevos miembros desde 2000- se confirma que se superan todas las cifras del Objetivo Principal con unos resultados de 5761 policías, 631 expertos en Estado de Derecho, 562 para Administración Civil y 4.988 de Protección Civil[11]. Aunque se reconocen serias deficiencias en preparación para el campo internacional así como en capacidad real de desplegabilidad.

La realidad es que no está resultando fácil delimitar cuáles han de ser todos los aspectos civiles implicados en la gestión de crisis. En el año 2003 se establecieron Equipos de Coordinación de la Respuesta Civil para coordinación entre servicios que se están ejercitando en las actuaciones realizadas.

En el año 2004 se aprobó un Plan de Acción para los Aspectos Civiles de la Gestión de Crisis con el que se pretende un enfoque más integrado y multifuncional, que abarque funciones aún no delimitadas y que se piensa puede abarcar otros diversos aspectos como los derechos humanos, los asuntos políticos, la mediación, la delincuencia organizada, el control de fronteras o la política de prensa por ejemplo.

En la Conferencia de Mejora de Capacidades Civiles en 2005 se adopta un Plan de Mejoras de Capacidades Civiles con el que se pretende

[11] *Civilian crisis management: The EU way.* Chaillot Paper nº 90. Junio 2006.

una mejor coordinación entre las estructuras de la UE y los Estados miembros así como el adiestramiento de los expertos seleccionados para el Objetivo Principal[12]. En 2006 se han iniciado cursos de adiestramiento. Además se ha acordado el documento Procedimientos para Gestión de Crisis.

La realidad es que los funcionarios civiles no tienen la movilidad y el carácter expedicionario que sí tiene las unidades militares. A parte de la policía, los demás expertos civiles no son tan movilizables, razón por la que como se ve más adelante en las operaciones de crisis de carácter civil que ya ha iniciado la UE abundan las de contenido policial. El pasado año se ha empezado a desarrollar una propuesta sueca de Equipos Civiles de Respuesta[13] que estén prontamente disponibles. Se dispone ya de un grupo de 100 expertos rápidamente desplegables.

Adicionalmente, no como compromiso de la UE sino como iniciativa de los ministros de Defensa de cinco países, se acordó en 2004 crear una Fuerza Europea de Gendarmería (EUROGENDFOR). Los cinco países son España, Francia, Holanda, Italia y Portugal. Los cinco tienen ese modelo de policía de naturaleza militar -la Guardia Civil en el caso español-. El objetivo es una fuerza conjunta de 3.000 efectivos capaz de desplegar 800 en el extranjero en 30 días, fuerza que debiera estar disponible para el próximo año. Este tipo de fuerza tiene la ventaja de su naturaleza mixta policial y militar muy apropiada para misiones expedicionarias de gestión de crisis en el mantenimiento del orden y como policía judicial en el exterior. Como no es compromiso específico de la UE sino de los cinco países implicados, esta gendarmería multinacional se ofrece también a la ONU, la OSCE y la OTAN. Se ha establecido un Cuartel General de la Gendarmería europea en Vicenza (Italia).

En el aspecto civil del control de crisis la UE se está esmerando y singularizando respecto a la OTAN en donde la capacidad militar es preponderante.

---

[12] Las principales insuficiencias civiles para el objetivo 2008 son especialistas de policía científica, jueces y personal administrativo con capacidad en el sector financiero.
[13] También llamados Equipos de Intervención Civil.

APRENDIZAJE CON LA PRÁCTICA (Véase Anexo)

La iniciativa de dotarse de los medios apropiados para la gestión de crisis como decíamos es relativamente reciente, de hace algo más seis años, y por tanto su operatividad todavía no está exenta de dificultades. En el aspecto institucional inicialmente el CPS tuvo problemas de delimitación de competencias con un comité político (COPO) que existía anteriormente al CPS y que se acabó suprimiendo, pero también surgen cuestiones de coordinación con el Comité de Representantes Permanentes (COREPER) que es el encargado de preparar los temas del Consejo aunque se ha aceptado que en caso de crisis por razones de urgencia el CPS se dirija directamente al Consejo.

En una operación de gestión de crisis el CPS es el responsable del control político y dirección estratégica de las operaciones. Por otro lado las funciones de relaciones exteriores del secretario general/alto representante (SG/AR) a veces se superponen con las del comisario de Relaciones Exteriores de la Comisión Europea que gestiona las relaciones económicas y de desarrollo de otros países. Esta superposición de responsabilidades se trata de resolver por buenas relaciones personales[14] entre ambos cargos lo cual no evita que a veces surjan tensiones. Aunque la primacía en la gestión de crisis en teoría corresponde al segundo pilar – la PESC- en la realidad por ejemplo el presupuesto de la PESC en el año 2006 fue de 102 millones de euros que es tan sólo el 2% del presupuesto de relaciones externas del primer pilar. Subyace en esta llamativa diferencia presupuestaria la reticencia del Parlamente Europeo -que aprueba los presupuestos- de incrementar los poderes del Consejo frente a la Comisión. Esta aportación de la Comisión hace que la política exterior de la UE destaque en el aspecto financiero respecto a otros actores internacionales como se puede apreciar en la ayuda transferida al pueblo palestino, (aunque gran parte de ésta ha sido realmente despilfarrada por la corrupta gestión de los receptores). O las destacables cifras de financiación dedicadas a la ayuda derivada del Proceso de

---

[14] Actualmente la Comisario de Relaciones Exteriores y Política Europea de Vecindad es Benita Ferrero-Waldner.

Barcelona, lo que hasta ahora ha sido su principal contenido.

En el estancado Tratado Constitucional se trataba de resolver esta dificultad de relación entre el segundo y el primer pilar mediante la creación de un ministro de Asuntos Exteriores de la UE encargado de las PESC y que además sería vicepresidente primero de la Comisión.

En el campo militar también surgen que se han establecido líneas de dependencias que crean relaciones no claramente delimitables. Así el Estado Mayor (EMUE) depende orgánicamente del SG/AR de quien recibe dirección política pero además tiene una relación lateral técnico-funcional con el Comité Militar. Las funciones normales del EMUE son principalmente de análisis y valoración de situaciones, alerta y planeamiento estratégico[15], en tanto que al Comité Militar (cuya función rutinaria es de asesoramiento militar al CPS y de orientación al EMUE) en caso de crisis, sin tener relación orgánica, le corresponde dar directrices iniciales al EMUE para que desarrolle las posibles opciones militares o planes estratégicos correspondientes. En caso de operaciones colabora en los aspectos militares de la dirección estratégica que ejecuta el CPS[16].

En la OTAN, organización político-militar en la que el componente militar tiene mayor entidad, existen dos estructuras claramente diferenciadas, una civil y otra militar. En esta última el Comité Militar es la autoridad militar principal de carácter multinacional y por debajo de él están los mandos militares internacionales y sus estados mayores. Esta clara delimitación teórica no se da en la UE, como más arriba queda dicho, lo que se puede prestar a ciertas disfunciones.

También en la alerta rápida que inicialmente asumía en su totalidad la Unidad de Planificación Política y Alerta Rápida (UPPAR) actualmente es compartida con el EM que se ocupa de la alerta temprana

---

[15] Se encarga además de la elaboración doctrinal y del desarrollo de las políticas y decisiones acordadas.

[16] En el ejercicio militar CPX 05 (MILEX 05) para una operación autónoma de la UE, la dirección la llevó el Comité Militar “apoyado” por el EMUE (que seguía baja la dirección del CPS). Intervenían dos Cuarteles Generales, uno francés y otro alemán.

de índole militar en tanto que la UPPAR se encarga de la alerta rápida de las cuestiones civiles (véase en Anexo el proceso que se sigue en el desarrollo de una acción).

Si esto es así con relación a los órganos de dirección, por lo que a las capacidades operativas se refiere es conveniente resaltar lo que sigue. El Objetivo Principal de Helsinki no se ha desestimado, pero acusa importantes deficiencias que limitan notablemente su capacidad operativa real y ha quedado relegado en prioridad con respecto al posterior Objetivo General 2010.

Las deficiencias principalmente detectadas tienen que ver con la capacidad para el transporte estratégico, de disponibilidad de fuerzas para el rápido despliegue, de modernidad tecnológica y de posibilidades de mando a distancia. Esta última deficiencia lo es tanto en el nivel estratégico como en el operacional sobre el terreno (el Centro de Satélites de la UE en Torrejón es de gran utilidad para la observación e información y además hay comunicación con las operaciones vía satélites de comunicaciones, pero la UE carece de cuarteles generales desplegables en el campo de operaciones, como sí tiene la OTAN). En el nivel estratégico el sistema de mando e información (sistema C^3I, acrónimo inglés de *Command, Control, Communications and Information*) se resuelve a través del acuerdo con la OTAN denominado Berlin Plus[17] según el cual si en una operación no interviene la OTAN se pueden ceder de esta organización capacidades de planeamiento, de mando y otras capacidades colectivas identificadas de la Alianza para su empleo en operaciones de la UE.

El acuerdo Berlin Plus pretende evitar la duplicación de capacidades, especialmente aquellas que ya existen muy desarrolladas en la OTAN[18]. Aunque hay que reconocer que en cierto modo limita la

---

[17] Así denominado porque se plantea por primera vez en reunión del Consejo Atlántico de la OTAN en Berlín en 1996 y se amplía en el de Washington de 1999. Su firma fue entorpecida por Turquía con base en su contencioso con Grecia. Acabó llegándose a acuerdo y firma en diciembre de 2003 con el título de "Defensa Europea: Consulta, planeamiento y operaciones entre OTAN y UE".

[18] La OTAN tiene casi 6.000 personas en sus 11 cuarteles generales estables y mas de 3.000 en su Sistema de Comunicaciones e Información (CIS, *Communications*

posibilidad de una total autonomía europea en cuestiones de defensa tanto militar como políticamente, autonomía que crea en EEUU comprobado rechazo como pudo confirmarse cuando Francia y Alemania (con el acompañamiento de Bélgica y Luxemburgo) plantearon el 29 de abril de 2003 (en plena crisis de la ocupación de Irak) la creación de un cuartel general multinacional europeo en Tervuren (Bélgica) con capacidad de planeamiento y mando de nivel estratégico y que tuvo que ser desestimado por presiones norteamericanas.

La UE recurrió por primera vez a recursos de la OTAN, cuando la UE con la operación Concordia en Macedonia releva a la OTAN en su operación Allied Harmony. Se trataba de una operación reducida a una entidad de unos 400 efectivos (con 27 países implicados, de los cuales 14 no eran miembros de la UE). Así mismo con apoyo de la OTAN se desarrolla la operación Althea en Bosnia donde la UE ha sustituido a la misión de la OTAN SFOR, con un número de efectivos de 7000 soldados (y 33 países, de los que 22 no son miembros).

Las capacidades militares de la UE indudablemente son mucho más reducidas que las de la OTAN por el enorme efecto multiplicador en la OTAN de la presencia estadounidense, además de las infraestructuras comunes de seguridad y capacidades colectivas que a lo largo de los años ha ido desarrollando la Alianza Atlántica.

Las dificultades de coordinación entre las estructuras militares y las civiles son conocidas. En la Unión Europea se acordó ya en 2003 una estructura de Coordinación Cívico Militar[19] a nivel político estratégico entre los tres pilares de la UE que posteriormente se ha mejorado con la creación de la Célula Civil Militar tanto para el planeamiento como para la coordinación a nivel estratégico.

---

and Information System), niveles impensables en la UE.

[19] No confundir con la Cooperación Cívico-Militar, iniciativa de origen militar en la OTAN para coordinar en el nivel táctico operativo las unidades militares desplegadas con la sociedad civil indígena y con las autoridades civiles, en tanto que la Coordinación Cívico Militar de la UE es a nivel político estratégico entre los tres pilares de la UE tanto en el planeamiento como en la conducción estratégica.

La teóricamente deseable unidad de mando en el campo de operaciones es un ideal por ahora no resuelto en la práctica pues por un lado el mundo militar tiene unas características como organización jerarquizada que dificulta trastocar sus dependencias y por otro los heterogéneos servicios civiles implicados tampoco facilitan la unidad de control. Bien es verdad que cada vez se está potenciando más la autoridad del representante especial de la UE como principal autoridad coordinadora.

MISIONES DE GESTIÓN DE CRISIS DE LA UE

Es ilustrativo ver las operaciones de gestión de crisis de la UE ya realizadas o en curso. Cuatro operaciones ya ha sido canceladas: la Operación Concordia en Macedonia (primera operación militar que ha hecho la UE), la Operación Artemís (primera operación que se hace fuera de Europa y sin apoyo de la OTAN), la misión monitora de Aceh y el refuerzo de la misión MONUC de Naciones Unidas en la República Democrática del Congo. Se están realizando actualmente otras doce.

La importación de una operación no siempre es en relación a su entidad. A veces una acción oportuna aunque reducida puede tener gran efectividad como fue el caso de Artemis que se limitaba al control de la localidad clave de Bunia para el posterior despliegue de Naciones Unidas. O las más recientes de desarme, desmovilización y reintegración (DDR, *Disarmement, Demobilisation and Reintegration)* y de reforma del sector de seguridad (SSR *Security Sector Reform*) que comienza con cuestiones tan básicas como la integración de las distintas fuerzas antes en conflicto y el aseguramiento de sus salarios para pasar luego al desarrollo de capacidades y apoyo al planeamiento.

A continuación se relacionan por orden cronológico las 16 misiones en vigor o ya canceladas.

Relación de misiones de gestión de crisis de la PESD [20]

Lugar y nombre	Fecha	Tipo de misión. Características. Coste anual en euros
Bosnia-H-EUPM	2003-2007	Civil.- Policía (500) 38 millones
Macedonia. Concordia	31/3/03-15/12/03	Militar (400 soldados) 4'7 millones Berlin Plus / OTAN
Congo - Artemis	12/6/03-1/2/03	Militar (1500) 1ª fuera de Europa. 7 millones.
Macedonia. EUPOL Proxima / Y EUPAT	15/12/03-04 Cancelada 2006	Civil – Policía (200) Formar policía. 15 millones 30 asesores de policía. 1'5 millones
Georgia – EUJUST -Themis	16/7/04-05 12 meses	Civil – Estado de Derecho 9 expertos. 2'1 millones
Bosnia-Herz. EUFOR - Althea	2/12/04 (en desarrollo)	Militar – (7.000 soldados). 71.1 millones Berlin Plus / 0TAN
Irak EUJUST - Lex	8/3/2005 (en desarrollo)	Civil – Estado de Derecho (formación jueces). En Europa (un enlace en Bagdad). 10 millones
Congo EUPOL -Kinshasa	1/4/2005 (en desarrollo)	Civil – Policía (30 aprox.) 4.4 millones Formar policía integrada
Congo EUSEC	2/6/05 (en desarrollo)	Militar (8 militares asesores). 1.6 millones Reforma sector de seguridad (integrar)
Sudán / Darfur Apoyo a AMIS II	18/7/2005 (en espera)	Civil (16) y militar (19). 4 millones Apoyo técnico, financiero y logístico a la UA
Indonesia AMM Aceh	15/9/05-15/3/06 cancelada	Civil (226 inicio / 80). 9 millones. Con 5 países de Asia, Noruega y Suiza 1ª en Asia. Vigilar acuerdo de paz
Palestina / Gaza EU BAM Rafah	25/11/05-06 (en espera)	Policía/Gendarmería. Cooperar en control frontera (60) 1'7 mill. en 2005. 5'9 en 2006
Palestina EUPOL Copps	1/1/06-31/12//08 (en espera)	Civil Policía (33) 6.1 millones Desarrollo policía palestino
Moldavia-Ucrania EU BAM	30/11/ 2005 dos años	Policía/Gendarmería. Control de frontera y lucha tráfico armas ligeras (119) 8 millones
EUFOR RD Congo	2006 Cancelada	Militar. Apoyo a la operación de NNUU MONUC durante las primeras elecciones presidenciales libres.

[20] Con base en *Civilian crisis management: The EU way*. Chaillot Paper nº 90. Junio 2006.

Este año se ha aprobado el envío a Afganistán de 160 personas, la mayoría policías, para formación de la policía indígena. Y se está preparando el envío de 1.000 personas a Kosovo en misión de Estado de Derecho, principalmente policías y para cubrir también sectores de justicia y aduanas. En el transcurso de 2007, se va a ir reduciendo la fuerza militar de la operación Althea en Bosnia-Herzegovina. Alemania especialmente, argumentado que ya se ha realizado en Bosnia-H elecciones con bastante normalidad, ha presionado para retirar parte importante de la fuerza militar de la UE. El total de 6.500 soldados que despliegan actualmente se irá reduciendo esta primavera próxima para acabar dejando una fuerza de un batallón -unos 700 soldados- Otros dos batallones se mantendrán en estado de alerta en sus respectivos países a modo de reserva por si durante este año fuera necesario acudir en apoyo de la fuerza que permanece. Y para ello se mantiene las infraestructuras necesarias. En 2008 está prevista la retirada completa.

En 2005 se ha aprobado en Consejo Europeo una ambiciosa Estrategia de la UE para África con un enfoque regional para la paz y seguridad desde la PESC y al desarrollo desde la Comisión Europea, con objetivos de asociación para 2015.

Se ha aprobado un Plan de Acción para el Apoyo de la PESC a la Paz y Seguridad en África con el fin de dar continuidad al adiestramiento, abastecimiento de equipos, apoyo operativo y misiones de asesoramiento o de ejecución de operaciones de paz de la UA o de las Naciones Unidas. Con la experiencia adquirida se trabaja para acentuar la planificación global en el contexto cívico-militar teniendo en consideración la concurrencia de la Comisión Europea y con un representante especial de la UE.

Las prioridades regionales de la UE en África ahora son la Republica Democrática del Congo y Sudán, con idea de iniciar posteriormente diálogos con las diversas organizaciones subregionales de ese continente. Se está empezando a dirigir especial atención a África Occidental, y Francia ha pedido a la UE que se implique en el programa francés RECAMP (Refuerzo de Capacidades Africanas de Mantenimiento de la Paz), que se viene realizando en el África francófona ya durante cinco años.

CONCLUSIÓN

Se puede concluir diciendo que pese a sus carencias, la UE está mostrando gran dinamismo en operaciones de gestión de crisis de baja intensidad, en las que el componente civil de la crisis tiene un más desarrollado tratamiento que por ejemplo en las operaciones de la OTAN en las que predomina el componente militar. Si se sigue por ese camino, respaldado por un mayor esfuerzo económico en el aspecto defensivo y una creciente concertación de posturas de los miembros de la UE en relación a la PESC, la Unión Europea puede acabar alcanzando un destacado papel como actor internacional en cuestiones de gestión de crisis, pese al actual estancamiento del Tratado Constitucional. La presente presidencia alemana tiene como tarea prioritaria iniciar la solución para 2009 de este estancamiento lo que puede potenciar las capacidades de gestión de crisis de la UE si se mantienen las aspiraciones del Tratado Constitucional de crear la figura de un ministro de Asuntos Exteriores de la UE bajo una presidencia de más duración, una defensa militar estructurada con los países de mayores capacidades militares, ampliación de las misiones Petersberg recogiendo ideas de la Estrategia Europea de Seguridad, una cláusula de solidaridad, etc.

Pero incluso en la situación actual, pendiente de resolver la cuestión del Tratado Constitucional, las actividades que ya se vienen realizando actualmente están imprimiendo destacada visibilidad a la PESD.

ANEXO Proceso para el desarrollo de una acción

	1ª fase	2ª fase	3ª fase	4ª fase	5ª fase
	Adopción Situación Gestión Crisis	Aprobación Concepto Directivas	Decisión Acción	Desarrollo Acción	Revisión Acción
CONSEJO		Aprueba CMC[17]	Aprueba opciones Nombra mando		Posibilidad de cese o variación
COPS	Evaluación Asigna FFM[21] Consultas (UN, OTAN, OSCE)	Directiva inicial planeamiento	Propone concepto operación que hace Mando	Control político y dirección estratégica	Asesora en Revisión
CMUE	Aspectos militares del CMC[22]	Directiva operaciones militares estratégicas	Directiva militar de planeamiento estratégico	Supervisión operación	Valoración Resultados
EMUE	Análisis Alerta	Estudia opciones	Planeamiento estratégico	Seguimiento	Valoración resultados
COMITÉ CIVIL	Ascpectos Civiles del CMC[17]	Opciones civiles estratégicas	Planeamiento estratégico	Supervisión	Valoración resultados
CRCT [23]	Borrador del CMC (con EMUE)	Coordinación			
SITCEN	Análisis	Sigue Análisis		Valoración	
UP[24]	Análisis Alerta	Sigue Análisis			
Comisión		Consultas	Acciones propias		Informa Resultados

[21] Misión de Investigación (FFM Finding Facts Missión)
[22] Concepto de Gestión de la Crisis (CMC, Crisis Management Concept)
[23] Equipo de Coordinación de Respuesta a la Crisis (CRCT, Crisis Response Coordination Team).
[24] Unidad de Planificación

OTAN		Consultas	Ofrece Medios (en su caso)	Información a OTAN	
OPCOM[25]			Propone Concepto de la Operación Tras aprobación por COPS/Consejo desarrolla Plan de Operaciones	Ejecución	

[25] Mando de la Operación (OPCOM, Operation Commander)

La gestión de crisis en las organizaciones internacionales humanitarias: Movimiento Internacional de la Cruz Roja y Media Luna Roja

Joaquín López Sánchez *

CEDIH

INTRODUCCIÓN

El concepto de ONG se acuña en los años 50 del siglo XX, como yuxtaposición al término OIG (Organizaciones intergubernamentales), pero será en los años 90 cuando se produzca un crecimiento sin precedentes de estas organizaciones como agentes humanitarios.

Esta proliferación y cada vez mayor especialización de las ONG en el ámbito de la acción humanitaria ha introducido un factor de entusiasmo, libertad y flexibilidad en la gestión de las crisis humanitarias frente a la rigidez de las burocracias de los organismos internacionales. Sin embargo, como contrapunto, también, en ocasiones, han contribuido a generar confusión y descoordinación en la respuesta a estas situaciones de emergencia.

---

* Secretario del Centro de Estudios de derecho internacional humanitario (CEDIH) de la Cruz Roja.

En este trabajo me voy a centrar en la Cruz Roja y Media Luna Roja, la organización humanitaria, quizá, más emblemática, no sólo por ser la más antigua y la de mayor tradición, sino también porque con su nacimiento, surgió también el humanitarismo moderno. Ya que desde entonces, 1864, el humanitarismo no ha sido sólo asistencia y ayuda, sino que también ha ido de la mano del Derecho, otorgando protección a las víctimas de los conflictos armados, introduciéndose además la idea de organización humanitaria imparcial, característica básica que define lo humanitario.

Lo que actualmente denominamos Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja constituye una organización humanitaria neutral e imparcial. Implantada en 187 Estados e integrada por tres componentes: el Comité Internacional de la Cruz Roja, la Federación Internacional de la Cruz Roja y Media Luna Roja y las 187 Sociedades Nacionales, cada uno de estos componentes tiene su propio mandato y despliega sus actividades con el apoyo de los otros dos, a través de distintos mecanismos de coordinación.

Se trata de la mayor red humanitaria del mundo que agrupa a millones de personas de todo el mundo, de distintas razas, religiones e ideologías, unidas bajo los mismos principios humanitarios.

A lo largo del presente capítulo, hablaremos de los orígenes de la Cruz Roja, de sus principios, del emblema, de la estructura del Movimiento Internacional, de sus componentes, de las actividades de cada uno de ellos y de los mecanismos de coordinación.

ORÍGENES

La creación de la Cruz Roja, tal y como hoy la conocemos, se debe a la iniciativa de Henry Dunant.

Dunant nació en Ginebra el 8 de mayo 1828, en el seno de una vieja familia burguesa. Desde joven estuvo ligado a distintas asociaciones filantrópicas y de caridad. Años después trabajó en el mundo de la banca, hasta que, finalmente, creó su propia empresa, dedicada a la adquisición de terrenos y construcción de molinos.

Con ocasión de sus trabajos en Argelia y ante la lentitud administrativa, Dunant desea vivamente interesar en su empresa al emperador Napoleón III, pero éste se hallaba en ese momento en Italia del norte al frente de los ejércitos francés e italiano que luchaban contra las tropas austriacas.

En busca del Emperador llega Dunant, el 24 de junio de 1859, a la ciudad de Castiglione, a cinco kilómetros del campo de batalla de Solferino donde combatían los ejércitos franceses y sardos contra los austriacos, y presencia aquel sangriento combate quedando profundamente conmovido ante la vista del trágico espectáculo. A partir de este momento, olvida el objetivo de su viaje y ayudado por turistas de paso y algunas mujeres del país, Dunant organiza los socorros, manda traer vendas y compresas, agua; lava las heridas y da de beber a los heridos y enfermos. Utiliza, además, los servicios de algunos médicos austriacos prisioneros de guerra.

Posteriormente, en 1862, Dunant publica un libro titulado *Un recuerdo de Solferino*, donde relata esta experiencia, pero, lo que es más importante, no se queda ahí, sino que también hace propuestas de tipo práctico:

- Propone la formación de sociedades de socorro en cada país cuyo objetivo, en tiempo de guerra, sería el de atender a los heridos. Se compondrían de voluntarios abnegados y capacitados para tal obra. Se trata, por tanto, de formar *enfermeros voluntarios* con la misión de recoger a los heridos en el campo de batalla y prodigarles los primeros auxilios materiales y morales, así como de la mejora del material sanitario y, en especial, de los medios para transportar a los heridos.

- Por último, propone la reunión de un congreso con la finalidad de estudiar principios internacionales que proporcionen una base jurídica para la acción de las sociedades de socorro. La realización práctica de estas propuestas implicaba evidentemente el apoyo de numerosos adherentes, pues Dunant no podía hacer más por sí solo.

El 9 de febrero de 1863, la Sociedad Ginebrina de Utilidad Pública constituye un comité de cinco personas (antecedente de lo que

posteriormente sería el Comité Internacional de la Cruz Roja) para llevar a cabo el estudio de sus propuestas integrado por el general Dufour, el doctor Appia, el doctor Maunoir y el jurista Moynier. Mientras deliberan, Dunant recorre (septiembre y octubre) las capitales y pone en manos de los monarcas su libro *Recuerdo de Solferino*, haciendo lo posible por provocar una corriente favorable de opinión.

En 1863 se celebra en Berlín un congreso de estadística, compuesto en su mayoría por médicos militares. Dunant se presenta allí con una circular en la que invita a los miembros del congreso a una conferencia internacional que se celebraría en Ginebra en el mes de octubre. De hecho, su viaje a Berlín tuvo una transcendencia mucho mayor, pues el 15 de septiembre de 1863 lanzó junto con el Sr. Basting, oficial del cuerpo de sanidad del ejercito holandés, un nuevo llamamiento que se denominó *Circular en Berlín*, con la inclusión de un artículo sobre la neutralización de los servicios sanitarios. No cabe duda que aquella circular, debida a la iniciativa personal de Dunant y de Basting, cambió el carácter de la conferencia de octubre abriendo con ello el camino a realizaciones futuras.

La Conferencia Internacional, que se celebró en Ginebra el 25 de octubre de 1863, congregó a delegados de dieciséis gobiernos. Desde el punto de vista jurídico, la conferencia fue sobre todo obra de Moynier y traslucía la *Circular de Berlín* redactada por Dunant y Basting. En ella, se plantearon a los delegados diplomáticos tres cuestiones fundamentales:

- si estarían dispuestos a aceptar la neutralidad, en situación de conflicto armado, del personal y los medios sanitarios

- si aceptaban como símbolo de tal neutralidad, el emblema de la cruz roja sobre fondo blanco

- si aceptaban crear en sus respectivos países las sociedades de socorro de las que hablaba Dunant

A partir de esa conferencia consultiva, en algunos Estados europeos comenzaron a crearse tales sociedades de socorro. Por ejemplo, la Cruz Roja Española se creó un año después, en 1864.

Un año más tarde el Consejo Federal Suizo convoca una conferencia diplomática cuya presidencia recayó en el general Dufour y

en la que Moynier representó a Suiza, Dunant no tuvo más cometido que el de maestro de ceremonias.

En esta conferencia se consigue la firma del primer Convenio de Ginebra el 22 de agosto de 1864 para el *Mejoramiento de la suerte de los militares heridos en los ejércitos en campaña.* Este acontecimiento supondrá el nacimiento del derecho internacional humanitario moderno, escrito, basado en tratados internacionales.



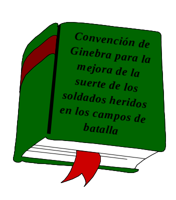
La Cruz Roja y el DIH



❶ 1863 ➡ Comité Internacional de Socorro a los Militares Heridos (Más tarde CICR)









Progresiva creación de Sociedades Nacionales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja

LOS PRINCIPIOS FUNDAMENTALES

Los principios de la Cruz Roja y Media Luna Roja, su filosofía y contenido provienen desde el origen de la institución, pero en cuanto a su formulación, la primera se hizo en 1921 cuando el Comité Internacional de la Cruz Roja adoptó cuatro principios: Caridad, universalidad, independencia e imparcialidad. Pero fue en Viena en el año 1965 en la XX Conferencia Internacional de la Cruz Roja cuando se definieron y aprobaron los principios fundamentales actualmente en vigor: humanidad, imparcialidad, neutralidad, independencia, carácter voluntario, unidad y universalidad.

Los principios fundamentales en su conjunto dan al movimiento su identidad y su especificidad. No tienen todos la misma importancia, pero están ligados por relaciones lógicas, se derivan los unos de los otros y se clarifican entre sí.



El Principio de Humanidad

El Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, al que ha dado nacimiento la preocupación de prestar auxilio, sin discriminación, a todos los heridos en los campos de batalla, se esfuerza, bajo su aspecto internacional y nacional en prevenir y aliviar el sufrimiento de los hombres en todas las circunstancias. Tiende a proteger la vida y la salud, así como a hacer respetar a la persona humana. Favorece la comprensión mutua, la amistad, la cooperación y una paz duradera entre todos los pueblos.

Hay en el enunciado del principio de humanidad un concepto especialmente importante: proteger, que expresa una preocupación muy concreta. La noción de protección sugiere la presencia de una pantalla, de un escudo, que se interpone entre una persona o un bien en peligro y la amenaza que se cierne sobre ellos. Con este sentido muy material, encontramos sentidos derivados, que aquí nos interesan particularmente.

Así, proteger significa:

- ayudar (a una persona) de modo que esté a cubierto de un ataque, de malos tratos etc.;

- hacer inútiles los esfuerzos por aniquilar, hacer desaparecer;
- satisfacer la necesidad de seguridad, preservar y defender.

Por consiguiente, la protección puede tener múltiples formas, según las situaciones en las que se encuentren las víctimas.

En tiempo de paz, la protección de la vida y de la salud consistirá, ante todo, en prevenir la enfermedad, la catástrofe o el accidente, o en disminuir sus efectos salvaguardando la vida: un socorrista de una Sociedad Nacional que presta auxilio a heridos y los salva de una muerte segura, efectúa el primer gesto de protección. También se puede entender aquí por protección, como hacen algunas sociedades nacionales, la labor que ha de realizarse para preservar un medio ambiente sano.

La protección va a la par de la prevención y del alivio de los sufrimientos. Se reprocha a veces a la Cruz Roja y a la Media Luna Roja no prevenir lo suficiente y concentrarse demasiado -cabe destacar, con eficacia- en el alivio de los sufrimientos. El reproche no está totalmente justificado. ¿Es culpa del médico si el paciente tiene fiebre? ¿Tiene que abandonar al enfermo para vacunar a todo el pueblo? No, sin duda. Pero sabemos muy bien que los socorros, que sólo mantienen a los beneficiarios de la ayuda en un estado marginal en que apenas sobreviven, sólo son, en el mejor de los casos, una medida limitada a corto plazo; y en el peor de los casos, pueden incluso contribuir a aumentar los efectos negativos (pasividad, dependencia, etc.) de un desastre o de desastres futuros. También es necesario reexaminar el significado y el alcance de nuestros gestos humanitarios.

Se abren así nuevos horizontes para el movimiento: curar claro está, y siempre, pero también prevenir; socorrer en situaciones de urgencia, evidentemente, pero también reconstruir, prestar incluso ayuda al desarrollo.

¿Qué lugar ocupa en ese contexto la contribución de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja en pro de la paz?

Concretamente, el movimiento ha desplegado siempre constantes esfuerzos a dos niveles, encaminados a prevenir tropelías y abusos, tan frecuentes en los conflictos armados:

- en primer lugar, y es lo esencial, la elaboración y la extensión del derecho internacional humanitario: hacer respetar, extender las normas protectoras, labor muy necesaria y que contribuye a la promoción del respeto de la vida y de la dignidad humana;
- a continuación, y es corolario de lo anterior la difusión del derecho internacional humanitario: conocer y dar a conocer las normas esenciales de la protección de las víctimas y de los no combatientes; he aquí otra labor importante.

El Principio de Imparcialidad

Aunque los principios fundamentales forman un conjunto en el que cada uno de ellos se interpreta a la luz de los otros, no caracterizan del mismo modo la misión del movimiento. A este respecto, el principio de imparcialidad constituye la esencia misma del pensamiento de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja

El Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja no hace ninguna distinción de nacionalidad, raza, religión, condición social ni credo político. Se dedica únicamente a socorrer a los individuos en proporción con los sufrimientos, remediando sus necesidades y dando prioridad a las más urgentes.

Principio del derecho internacional humanitario, la no discriminación es, sobre todo, un imperativo de acción para el movimiento. Teóricamente, la no discriminación es la no aplicación de distinciones de carácter desfavorable a las personas por el mero hecho de pertenecer a una categoría determinada. En la ética humanitaria, la no discriminación exige hacer abstracción de todas las distinciones objetivas entre los individuos, a fin de prestarles ayuda a pesar de los mayores antagonismos: en tiempo de conflicto armado o de disturbios interiores, el enemigo será socorrido al igual que el amigo; asimismo, en todo tiempo, se prestará servicio a todos los que lo necesiten, quienesquiera que sean.

El Principio de Neutralidad

La neutralidad es un principio cuya finalidad es la acción. Sin ella, muy a menudo, las puertas de las prisiones no se abrirían a los

delegados del Comité Internacional de la Cruz Roja, los convoyes de socorros señalados con uno u otro signo del movimiento no podrían penetrar en las zonas conflictivas y los voluntarios de la Sociedad Nacional de un país con problemas podrían ser tomados como blanco.

No obstante, aunque resulte paradójico, la neutralidad es un principio poco apreciado. Aquí y allá, se alzan voces disidentes contra esta neutralidad de la Cruz Roja y de la Media Luna, que califican equivocadamente de expresión de una falta de compromiso y de valor.

La neutralidad se define así:

Con el fin de conservar la confianza de todos, el movimiento se abstiene de tomar parte en las hostilidades y, en todo tiempo, en las controversias de orden político, racial religioso e ideológico

Por lo tanto, tiene dos aspectos:

- ***la neutralidad militar***

En situación conflictiva o de disturbios, la neutralidad implica no actuar de forma que pueda contribuir a la conducción de las hostilidades por cualquiera de las partes beligerantes. Así pues, en un conflicto armado internacional, los voluntarios de la Sociedad Nacional, asimilados a los servicios sanitarios oficiales, militares o civiles, han de abstenerse de apoyar o de obstaculizar, de una u otra forma, las operaciones militares. Esta neutralidad es la contrapartida obligatoria del respeto debido al personal, a las unidades y a las instalaciones sanitarias del enemigo.

- ***la neutralidad ideológica***

La neutralidad implica siempre una actitud de reserva con respecto a las controversias políticas, religiosas o de otra índole, en las que cualquier toma de posición haría que la Cruz Roja o la Media Luna Roja perdiera la confianza de una parte de la población y paralizaría su acción. Basta con que una sección de una Sociedad Nacional exprese su simpatía por un movimiento, una causa o una personalidad política, aceptando, por ejemplo, que ésta saque partido de su afiliación a la Cruz Roja o la Media Luna Roja con fines electorales, para que muchos voluntarios devuelvan la respectiva tarjeta de miembro.

Carácter específico de la neutralidad del CICR y reconocimiento del derecho de confidencialidad

La neutralidad del CICR tiene un carácter específico, como se indica en los estatutos del movimiento. Para cumplir el cometido que le han confiado los Estados firmantes de los Convenios de Ginebra y tomar las iniciativas humanitarias que le incumben como intermediario neutral, el Comité Internacional debe ser independiente. Con este fin, debe dotarse de una estructura particular, que le permita resistir a las presiones políticas, económicas o de otra índole y conservar así su credibilidad ante los gobiernos y el público que lo apoyan en sus acciones.

La neutralidad tradicional del CICR es la condición que permite a la organización el acceso a las víctimas en el contexto de un conflicto armado. En relación con este principio, es importante destacar el reconocimiento internacional de un derecho absoluto de confidencialidad, reconocido al CICR. Así, en las Reglas de Procedimiento y Prueba (Regla 73) que desarrollan en Estatuto de la Corte Penal Internacional, se reconoce, en relación con el CICR la inmunidad testimonial.

No se puede impartir justicia sin la cooperación de quienes poseen información pertinente. Sin embargo, para apoyar otros valores, se reconocen desde hace mucho tiempo ciertas inmunidades testimoniales, a pesar del potencial conflicto con los intereses de la justicia. Uno de esos otros valores es el trabajo que realiza el CICR, que no podría llevarse a cabo sin garantías de confidencialidad. Sin inmunidad testimonial no hay tales garantías.

Los Estados han encomendado al CICR el cometido de asistir y proteger a las víctimas de los conflictos armados. Su situación jurídica en cuanto sujeto de derecho internacional humanitario goza de reconocimiento. De esta condición se deriva la capacidad del CICR para reivindicar la necesidad de gozar de inmunidad testimonial. El éxito de esta aspiración queda manifiesto en el acuerdo de los Estados y los tribunales internacionales en que la comunidad internacional no podía asignar al CICR su cometido sin proporcionarle igualmente las

herramientas necesarias para desarrollar su labor.

No existe ninguna solución que permita garantizar el cumplimiento del cometido del CICR y satisfacer los intereses de la justicia. Debemos sencillamente admitir el conflicto entre ellos. Comprender las bases jurídicas y el fundamento práctico de la inmunidad testimonial del CICR nos servirá no sólo para aplicarla, sino también para explicarla a los demás.

REGLAS DE PROCEDIMIENTO Y PRUEBA CORTE PENAL INTERNACIONAL. Regla 73. 4, 5, y 6.4.

COMUNICACIONES E INFORMACIÓN PRIVILEGIADAS

La Corte considerará privilegiados y, en consecuencia, no sujetos a divulgación, incluso por conducto del testimonio de alguien que haya sido o sea funcionario o empleado del Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), la información, los documentos u otras pruebas que lleguen a manos de ese comité en el desempeño de sus funciones con arreglo a los Estatutos del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja o como consecuencia del desempeño de esas funciones, a menos que:

a) el comité, tras celebrar consultas de conformidad con la subregla 6, no se oponga por escrito a la divulgación o haya renunciado de otra manera a este privilegio; o

b) la información, los documentos o las otras pruebas consten en declaraciones y documentos públicos del comité.

5. Nada de lo dispuesto en la subregla 4 se entenderá en perjuicio de la admisibilidad de la misma prueba obtenida de una fuente distinta del comité y sus funcionarios o empleados cuando esa fuente haya obtenido la prueba con independencia del comité y de sus funcionarios o empleados.

6. La Corte, si determina que la información, los documentos u otras pruebas en poder del comité revisten gran importancia para una determinada causa, celebrará consultas con el comité a fin de resolver la

cuestión mediante la cooperación, teniendo presentes las circunstancias de la causa, la pertinencia de la prueba, la posibilidad de obtenerla de una fuente distinta del comité, los intereses de la justicia y de las víctimas y el desempeño de sus funciones y las del comité.

El Principio de Independencia

Establecido ya en los orígenes del movimiento, el principio de independencia, en su forma actual, se caracteriza por tres elementos: la afirmación general de la independencia como principio del movimiento, el cometido de las Sociedades Nacionales como auxiliares de los poderes públicos en el ámbito humanitario y, por último, la necesidad de que las Sociedades Nacionales guarden su autonomía a fin de poder actuar siempre según los principios fundamentales.

El movimiento es independiente. Auxiliares de los poderes públicos en sus actividades humanitarias y sometidas a las leyes que rigen los países respectivos, las Sociedades Nacionales deben, sin embargo, conservar una autonomía que les permita actuar siempre de acuerdo con los principios del movimiento.

En su acepción más amplia, el principio de independencia significa que las Instituciones de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja deben oponerse a toda injerencia de orden político, ideológico o económico que pueda desviarías de la vía trazada por los imperativos de humanidad, de imparcialidad y de neutralidad. Una Sociedad Nacional de la Cruz Roja o de la Media Luna Roja no puede, por ejemplo, aceptar contribuciones financieras que estén supeditadas a la condición de prestar servicios en favor de una categoría específica de personas elegidas según criterios políticos, étnicos o religiosos, excluyendo a toda otra comunidad aunque sus necesidades sean más apremiantes. Asimismo, a fin de granjearse la confianza de todos y de gozar de la credibilidad indispensable para el cumplimiento de su labor; es fundamental que las Instituciones de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja no parezcan instrumentos de una política gubernamental.

Aparte de las presiones de orden político o económico, el movimiento debe también manifestar su independencia con respecto a la

opinión pública. En un mundo cada vez más a merced de los medios informativos, en el que la competencia entre organizaciones humanitarias es cada vez mayor, la rapidez y la divulgación de las intervenciones de la Cruz Roja o de la Media Luna Roja pueden, ciertamente, tener una incidencia considerable, tanto en la imagen y la credibilidad del movimiento como en el plano económico. No obstante, es indispensable que el movimiento sepa distanciarse de la presión de los medios de comunicación, ya que la importancia o la persistencia de las necesidades no sólo se miden por los artículos de prensa o las reacciones de la población.

Así, una Sociedad Nacional que emprende una acción de socorro presionada por la opinión pública y que descuida con ello uno de sus criterios de intervención, como es la previa evaluación de las necesidades, corre el riesgo de prestar una asistencia totalmente inadecuada, o incluso nefasta. Lanzarse a ciegas a la carrera de la ayuda humanitaria es, además, exponerse a las críticas de esa misma opinión pública, que quizás reproche después a las Instituciones de la Cruz Roja o de la Media Luna Roja su falta de seriedad y de coherencia en sus acciones.

El principio de independencia exige también que se reafirme la naturaleza particular de las Sociedades Nacionales, que son a la vez instituciones privadas y organismos de utilidad pública.

Oficialmente reconocidas por el respectivo gobierno como auxiliares de los poderes públicos en el ámbito humanitario, particularmente en caso de conflicto armado (art. 26, 1 Convenio de Ginebra), las Sociedades Nacionales deben, sin embargo, gozar de un estatuto de autonomía que les permita respetar en todo momento los principios fundamentales. La exigencia de este reconocimiento por parte de los gobiernos figura también entre las diez condiciones que todas las Sociedades Nacionales deben cumplir para ser admitidas en el seno del Movimiento y continuar formando parte de él legítimamente (art. 4, párr. 3 de los Estatutos del Movimiento).

El decreto gubernamental de reconocimiento es esencial, ya que es el único que distingue a las Sociedades Nacionales de otras organizaciones del país y les da derecho, en caso de conflicto armado, a la protección de los Convenios de Ginebra y llegado el caso, de los

Protocolos adicionales, así como a la utilización del emblema de la cruz roja o de la media luna roja.

Si bien este decreto de reconocimiento puede tener diversas características de un país a otro, debe al menos incluir el voluntariado, la colaboración con las autoridades en materia humanitaria y la referencia a los Convenios de Ginebra.

Para que la Sociedad Nacional pueda estructurarse y desarrollar sus actividades sobre una sólida base jurídica, es imprescindible además que, en el decreto gubernamental de reconocimiento o en otro texto, se disponga expresamente:

- que la Sociedad Nacional es la única organización de la Cruz Roja o de la Media Luna Roja del país;
- que es autónoma con respecto al Estado;
- que ejerce su actividad de conformidad con los principios fundamentales;
- las condiciones que rigen el uso del emblema.

Las Sociedades Nacionales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja deben desempeñar su cometido de auxiliares de los poderes públicos sin renunciar por ello a la libertad de decisión, que es lo único que les permite permanecer fieles a sus ideales de humanidad, imparcialidad y neutralidad.

El Principio de Voluntariado

El movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja es un Movimiento de socorro voluntario y de carácter desinteresado.

Si el movimiento ha podido asumir la tarea de "prevenir y aliviar el sufrimiento de los hombres en todas las circunstancias", como se enuncia en el principio de humanidad, ha sido gracias a todas las personas de buena voluntad que le prestan su apoyo.

A fin de vencer las reticencias de algunos jefes de Estado Mayor, preocupados por el acceso de personas civiles a los campos de batalla, se decidió que ese personal enfermero quedaría "bajo la dirección de los jefes militares" (resolución 6 de la Conferencia Internacional de Ginebra

de 1863). Sometidos a la disciplina militar, equiparados a los miembros de los servicios sanitarios del ejército y debidamente autorizados, era secundario que conservaran o no su estatuto de personas civiles, ya que podían beneficiarse de la misma protección que el personal sanitario del ejército.

Si los primeros voluntarios de la Cruz Roja desempeñaron su cometido en las proximidades de los campos de batalla, actualmente prestan servicios cuando tienen lugar catástrofes naturales y en la vida cotidiana, desempeñando muchas tareas de índole sanitaria y social. Esa evolución -fruto de la historia del movimiento- se debe también al cometido de pionero que éste asume en el ámbito humanitario.

El Movimiento de la Cruz Roja y Media Luna Roja se configura así como una organización de voluntarios. Son los voluntarios y voluntarias de la organización quienes integran los distintos órganos de gobierno, a todos los niveles.

Como es lógico, una organización de este tamaño precisa de la aportación del personal laboral para asegurar la continuidad de las actividades. Unos y otros se complementan a fin de llevar a cabo los fines y objetivos de la institución.

El Principio de Unidad

En cada país sólo puede existir una Sociedad de la Cruz Roja o de la Media Luna Roja, que deber ser accesible a todos y extender su acción humanitaria a la totalidad del territorio.

El principio de unidad concierne específicamente a las Sociedades Nacionales en su organización institucional y de hecho, los tres elementos que se yuxtaponen corresponden igualmente a las tres condiciones que las Sociedades Nacionales deben reunir para ser reconocidas, es decir, la unicidad de la institución, la no discriminación en el reclutamiento de los miembros y la generalidad de la acción.

La unicidad implica necesariamente la unidad de dirección. Desde el punto de vista interno, un órgano central es el único que está en condiciones de tener una visión de conjunto y de garantizar una

coordinación armoniosa entre las fuerzas disponibles, los recursos y las prioridades de la acción. Desde el punto de vista de las relaciones exteriores, la participación de la Sociedad Nacional en las conferencias y reuniones internacionales está evidentemente subordinada al cumplimiento de la condición de tener a su frente un órgano central, único habilitado para representarla ante los otros miembros del movimiento.

Una Sociedad Nacional debe enraizarse en el conjunto de la población y reclutar a sus miembros entre los diferentes grupos étnicos, sociales y otros del país, a fin de merecer la confianza de todos, sin la cual no podría cumplir eficazmente su misión. Esta representatividad de todos los círculos sociales implica también una apertura a las comunidades tanto urbanas como rurales; debe reflejarse, además, en la composición de los órganos directivos de la sociedad, cuya dirección no debe ser patrimonio de las clases más favorecidas.

En la práctica, la no discriminación en el reclutamiento tiene una importancia particular por ejemplo para la Sociedad Nacional de un país donde hay disturbios interiores o tensiones internas y en el que cohabitan diversas comunidades opuestas por razones políticas, raciales o religiosas. La Sociedad Nacional tiene la obligación de no dejarse "clasificar" política o ideológicamente y de realizar una labor de propaganda y de reclutamiento de voluntarios de todas las procedencias.

En principio, la capacidad operacional de una Sociedad Nacional debe, por un lado, abarcar todas las tareas tal como están definidas en sus estatutos y por otro, cubrir todo el territorio nacional, particularmente mediante el establecimiento de oficinas locales que desplieguen sus actividades siguiendo la línea de acción definida por los órganos centrales.

El Principio de Universalidad

El Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, en cuyo seno todas las sociedades tienen los mismos derechos y el deber de ayudarse mutuamente, es universal.

Para el movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media

Luna Roja, la universalidad es a la vez una realidad (hay Sociedades Nacionales en casi todos los países del mundo, en concreto en 187 países, lo cual es una prueba evidente de ello) y una exigencia (en algunos países, aún no hay Sociedades Nacionales de la Cruz Roja o de la Media Luna Roja, y algunas Sociedades Nacionales aún no están o no pueden ser reconocidas como miembros del Movimiento). Mediante sus acciones internacionales, la Federación y el CICR manifiestan también el compromiso de la Cruz Roja o de la Media Luna Roja al servicio de las personas que sufren en todos los continentes.

La Cruz Roja y la Media Luna Roja nacieron de los horrores de la guerra, de la tortura, de las destrucciones provocadas por los terremotos, por sólo citar algunos de los males que afectan a la humanidad. A la universalidad del sufrimiento responde así la universalidad de la acción humanitaria.

Cabe mencionar; también aquí, otro factor de universalidad: el Derecho Internacional Humanitario, en particular los cuatro Convenios de Ginebra de 1949. Estas normas jurídicas nacieron al mismo tiempo que la Cruz Roja y ella las inspiró. Procedentes del mismo espíritu humanitario, los Convenios de Ginebra tienen como finalidad, al igual que la Cruz Roja y la Media Luna Roja, prevenir y aliviar los sufrimientos humanos: firmados por casi todos los Estados, estos Convenios tienen un alcance universal y superan los particularismos nacionales o ideológicos. Es indispensable, pues, que las Sociedades Nacionales y el CICR en particular, a quien el derecho humanitario confía expresamente ciertas responsabilidades, ayuden a los Estados a dar a conocer universalmente y a respetar estos importantes instrumentos de protección de las víctimas de la guerra.

EL EMBLEMA

Origen del emblema

A continuación, haremos un breve recorrido histórico sobre el origen del emblema, señalando los hitos más importantes desde su origen hasta la actualidad:

1859 Henry Dunant es testigo de la batalla de Solferino: miles de heridos

carecen de asistencia, los cadáveres yacen a la merced de los pillajes y de los animales salvajes.

Los servicios sanitarios de las fuerzas armadas son inoperantes, **sobre todo por no ostentar un emblema uniforme**, es decir, reconocible por todas las partes en conflicto.

1863 Una conferencia internacional, celebrada en Ginebra para estudiar la manera de suplir las insuficiencias de los servicios sanitarios de los ejércitos en campaña, aprueba la cruz roja sobre fondo blanco como signo distintivo de las Sociedades de Socorro a los militares heridos (las futuras Sociedades Nacionales de la Cruz Roja o de la Media Luna Roja).

1864 Se aprueba el Primer Convenio de Ginebra; se reconoce **la cruz roja sobre fondo blanco** como signo distintivo de los servicios sanitarios de las fuerzas armadas.

1876 Durante la Guerra de Oriente, que asola los Balcanes, el Imperio Otomano decide utilizar **la media luna roja sobro fondo blanco en vez de la cruz roja.** Egipto adoptará después el mismo emblema; el Imperio Persa escogerá el león y sol rojos sobre fondo blanco. Esos Estados harán reservas a los Convenios y, por último, esos signos de excepción serán reconocidos en los Convenios de 1929.

1949 El artículo 38 del I Convenio de Ginebra de 1949 confirma los emblemas de la cruz roja, de la media luna roja o del león y sol rojos sobre fondo blanco como signos protectores de los servicios sanitarios de los ejércitos. **Excluye, pues, la utilización de otros signos de excepción** que no sean la media luna roja y el león y sol rojos.

1980 La República Islámica de Irán renuncia a utilizar el león y sol rojos para adoptar la media luna roja.

1982 La **Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja** aprueba como emblema la cruz roja y la media luna roja sobre fondo blanco.

Usos del Emblema

El emblema de la Cruz Roja o Media Luna Roja, tiene dos usos fundamentales:

Uso protector: esta es su significación esencial. En tiempo de **conflicto**, el emblema es la manifestación visible de la protección que confieren los Convenios de Ginebra. Señala a los combatientes que el **personal** (voluntarios de las Sociedades Nacionales, servicio sanitario, delegados del CICR, etc.), las **unidades** (hospitales, puestos de socorro, etc.) o los **medios de transporte sanitarios** (por vía terrestre, acuática o aérea) están **protegidos por los Convenios de Ginebra y sus protocolos adicionales.**

El emblema usado a título protector debe provocar en los **combatientes**, un reflejo de **abstención** y de **respeto**. Por ello, debe ser de **grandes dimensiones.**



Uso indicativo: el emblema sirve, en este caso, para indicar -principalmente en tiempo de paz- que una persona o un objeto tiene un **vínculo con el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja**, sea concretamente con una **Sociedad Nacional** de la Cruz Roja o de la Media Luna Roja, sea con la **Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja**, sea con el **Comité Internacional de la Cruz Roja**. Sus **dimensiones** deben ser entonces **más pequeñas**. El **emblema** recuerda también que esas instituciones trabajan de conformidad con los principios fundamentales del movimiento; así pues, es también un *símbolo* de: HUMANIDAD, IMPARCIALIDAD, NEUTRALIDAD, INDEPENDENCIA, VOLUNTARIADO, UNIDAD y UNIVERSALIDAD.

¿QUIÉN TIENE DERECHO A UTILIZAR EL EMBLEMA?

A) EN TIEMPO DE CONFLICTO ARMADO

- Los servicios sanitarios de las fuerzas armadas
- Las **sociedades nacionales de la cruz roja** o **de la media luna roja, debidamente reconocidas y autorizadas** por su gobierno a auxiliar a los servicios sanitarios de las fuerzas armadas. Pueden utilizar el emblema con fines de protección, **únicamente** la parte de su **personal** y de su **material que presta auxilio en tiempo de guerra al servicio sanitario oficial**, siempre que ese personal y ese material cumplan las mismas funciones y únicamente esas funciones, y que estén **sometidos a las leyes y reglamentos militares**
- Los **hospitales civiles reconocidos** como tales **por el Estado** están **autorizados** a ostentar el emblema con fines de protección
- **Todas las unidades sanitarias civiles (hospitales, puestos de primeros auxilios, etc.) reconocidas y autorizadas por las autoridades competentes** (solamente por los Estados Partes en el Protocolo I).
- **Otras sociedades de socorro voluntarias**, con las **mismas condiciones** que las Sociedades Nacionales (reconocimiento y autorización del Gobierno, únicamente el personal y el material destinados exclusivamente a los servicios sanitarios, sumisión a las leyes y reglamentos militares).

B) EN TIEMPO DE PAZ

- En primer lugar, las **sociedades de la cruz roja o de la media luna roja;** están autorizadas a utilizar el emblema de conformidad con las legislaciones nacionales que determinan las reglas para el uso indicativo del emblema, así como con el reglamento de 1991 sobre el uso del emblema por las Sociedades Nacionales, aprobado por el movimiento. Al utilizar el emblema, las Sociedades Nacionales se comprometen a realizar únicamente

actividades conformes con los principios fundamentales, es decir, a prestar asistencia benévola e imparcial a personas que sufren. Las Sociedades Nacionales también pueden utilizar el emblema para sus celebraciones o sus campañas de colectas de fondos, según las condiciones que se definen en el artículo 23, párrafos 1 y 2 del reglamento sobre el uso del emblema por las Sociedades Nacionales (fotografías 2 y 3). Pueden asociarse a estos actos o campañas, otras entidades (empresas comerciales, otras organizaciones), pero con condiciones bastantes restrictivas (art. 23, párr. 3, arts. 24 y 25 del reglamento sobre el uso del emblema).

- Las **ambulancias y puestos de socorro administrados por terceros** también pueden ostentar el emblema a título indicativo en tiempo de paz únicamente, **a condición de que este uso se realice de conformidad con la legislación nacional, si la Sociedad Nacional lo ha autorizado expresamente y si esos puestos de socorro están exclusivamente reservados a la asistencia gratuita.**

Los usos abusivos del emblema

Todo Estado signatario de los Convenios de Ginebra tiene la obligación de tomar medidas para impedir y reprimir en todo tiempo los usos abusivos del emblema. Ha de promulgar, en particular, una ley sobre la protección de los emblemas de la cruz roja y de la media luna roja. Se considera uso abusivo del emblema todo uso que no esté expresamente autorizado por los Convenios de Ginebra y sus protocolos adicionales. Por ejemplo:

Las imitaciones: se trata de la utilización y de cualquier signo que pueda confundirse con el emblema de la cruz roja o de la media luna roja, como son, por ejemplo, las imitaciones del color y de la forma.

Las usurpaciones: la utilización del emblema de la cruz roja o de la media luna roja por entidades o personas que no tienen derecho a hacerlo (empresas comerciales, organizaciones no gubernamentales, particulares, médicos privados, farmacéuticos, etc.). También supone

usurpación, la utilización del emblema por personas que tienen normalmente derecho a usarlo, pero que lo utilizan para actividades que no se avienen con los principios fundamentales del movimiento (una persona autorizada a llevar el emblema, pero que lo utilice para pasar, por ejemplo, más fácilmente las fronteras durante su tiempo libre, etc.).

La perfidia: se trata de la utilización, en tiempo de conflicto, del emblema de la cruz roja o de la media luna roja para proteger a combatientes armados o material de guerra (usar, por ejemplo, una ambulancia o un helicóptero que lleven el emblema para transportar a combatientes armados; ocultar un depósito de municiones con una bandera de la cruz roja, etc.). Esos usos indebidos son considerados como crímenes de guerra.

El Emblema del Tercer Protocolo

Como ya se ha indicado, los emblemas reconocidos por los Convenios de Ginebra de 1949 son la cruz roja, la media luna roja y el león y sol rojos. De conformidad con las actuales normas, los Estados y las respectivas Sociedades Nacionales pueden utilizar solamente *uno* de los emblemas reconocidos.

Desafortunadamente, a veces hay quien ve en los emblemas connotaciones de índole religiosa, cultural o política. Esto ha afectado el respeto debido a los emblemas, especialmente en algunas situaciones de conflicto, y menguado la protección que los mismos ofrecen a las víctimas y al personal sanitario y humanitario.

A algunos países les es difícil emplear la cruz roja o la media luna roja y, desde hace años, utilizan otros emblemas. Un ejemplo es el Magen David Adom de Israel, Sociedad fundada en 1930. Según Israel, ésta debería poder utilizar el escudo rojo de David cuando realiza operaciones en el plano nacional. Otras Sociedades desearían poder utilizar los emblemas de la cruz roja y de la media luna roja al mismo tiempo. Actualmente, esto no es posible según las disposiciones de los Convenios de Ginebra y las normas del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja. Por consiguiente, las Sociedades que no usan el nombre y el emblema de la Cruz Roja o de la Media Luna Roja no están

reconocidas como miembros del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja. Entretanto, el movimiento ha tomado medidas para velar por que las Sociedades afectadas por esa situación puedan beneficiarse plenamente de la cooperación operacional.

Este debate acerca del emblema ha culminado con la celebración, durante los días 5 y 6 de diciembre de 2005, de una conferencia diplomática en la que se ha aprobado un Protocolo Adicional III a los Convenios de Ginebra, relativo a la adopción de un signo distintivo adicional.

El nuevo emblema aprobado, denominado oficialmente "Emblema del Tercer Protocolo", coloquialmente, "Cristal Rojo", está conformado por un marco rojo cuadrado sobre fondo blanco, colocado sobre uno de sus vértices:



Uso protector

Las condiciones para el empleo y el respeto del emblema del tercer protocolo son idénticas a las que son estipuladas para los signos distintivos en los Convenios de Ginebra y, cuando sea aplicable, en los protocolos adicionales de 1977. Se trata, pues, de un emblema adicional que, en modo alguno, sustituye a los ya existentes, gozando de un estatuto jurídico idéntico a estos. Su uso es opcional para cada Estado y para cada Sociedad Nacional, de acuerdo con su legislación interna.

Este emblema, al igual que ocurre con los otros dos emblemas reconocidos por los Convenios de Ginebra de 1949, podrá ser utilizado por el Comité Internacional de la Cruz Roja y por la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, así como por su personal debidamente autorizado, en circunstancias excepcionales y para facilitar su labor.

También los servicios sanitarios y el personal religioso de las fuerzas armadas de los Estados partes (CG y PAIII) pueden emplear temporalmente cualquiera de los signos distintivos, sin perjuicio de sus emblemas usuales, si este empleo puede potenciar su protección.

Asimismo, los servicios sanitarios y el personal religioso que participan en operaciones auspiciadas por las Naciones Unidas podrán emplear, con el consentimiento de los Estados participantes, uno de los tres signos distintivos.

Uso Indicativo

En el Protocolo Adicional III se introduce, además, la posibilidad de que las Sociedades Nacionales que decidan emplear el nuevo emblema con fines indicativos, podrán incorporar al mismo, en su parte central:

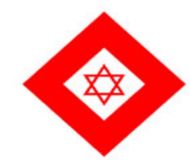
a) uno de los signos distintivos reconocidos en los Convenios de Ginebra o una combinación de esos emblemas (cruz, media luna, o combinación de ambos)

b) otro emblema que una alta parte contratante haya empleado efectivamente y que haya sido objeto de una comunicación a las otras altas partes contratantes y al Comité Internacional de la Cruz Roja a través del depositario antes de la aprobación del presente Protocolo (escudo rojo de David).

Lugar de colocación de la cruz, la media luna, una combinación de ambas,

o el escudo rojo de David. (Art. 3 PA III)






El Protocolo Adicional III entrará en vigor seis meses después de que se hayan depositado dos instrumentos de ratificación o de adhesión y para cada parte en los Convenios de Ginebra que lo ratifique o que se adhiera a él ulteriormente, el protocolo entrará en vigor seis meses después de que dicha parte haya depositado su instrumento de ratificación o de adhesión.

En junio de 2006 se modificaron los Estatutos del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja para que el emblema adicional pueda ser utilizado en el movimiento, asimismo, se han reconocido como Sociedades Nacionales a Israel y Palestina.

ESTRUCTURA Y COMPONENTES DEL MOVIMIENTO INTERNACIONAL DE LA CRUZ ROJA Y MEDIA LUNA ROJA: LAS SOCIEDADES NACIONALES, LA FEDERACIÓN INTERNACIONAL DE LA CRUZ ROJA Y MEDIA LUNA ROJA Y EL COMITÉ INTERNACIONAL DE LA CRUZ ROJA

Los integrantes del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y Media Luna Roja son:

Sociedades Nacionales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (Sociedades Nacionales)

Hay actualmente 187 Sociedades Nacionales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja en el mundo. Las Sociedades Nacionales actúan como auxiliares de los poderes públicos en el respectivo país y prestan servicios en ámbitos diversos, como socorro en casos de desastre, salud, asistencia social, primeros auxilios y cooperación internacional, etc... En tiempo de guerra, los socorristas de las Sociedades Nacionales son equiparados a los servicios médicos del ejército. Para formar parte del Movimiento, todas las Sociedades Nacionales deben ser reconocidas por el CICR y por la Federación Internacional, sobre la base de las condiciones de reconocimiento establecidas en los Estatutos del Movimiento Internacional. Posteriormente, pueden hacerse miembros de la Federación, organismo coordinador de las Sociedades Nacionales.

Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (Federación)

La Federación fue fundada en 1919. Su cometido es de prevenir y aliviar los sufrimientos humanos mediante las actividades de las Sociedades Nacionales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja.

- La Federación estimula y favorece en cada país la fundación y el desarrollo de una Sociedad Nacional;
- Asesora y ayuda a las Sociedades Nacionales en el desarrollo de sus servicios comunitarios;
- Organiza y coordina acciones internacionales de socorro en caso de catástrofes naturales, haciendo llamamientos al mundo entero para que se preste ayuda;
- Promueve, además, la adopción de planes nacionales para la preparación de socorros en caso de desastre.

La Federación es el órgano permanente de enlace entre las Sociedades Nacionales, y actúa como su portavoz y representante a nivel internacional.

Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR)

El CICR procura garantizar protección y asistencia a las víctimas de los conflictos armados internos o internacionales y de sus consecuencias directas. Creado en 1863, el CICR es el órgano fundador del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja. Anterior a cualquier otra institución humanitaria, sus características únicas lo diferencia de las organizaciones internacionales no gubernamentales. El CICR fundamenta su acción en el cometido específico que le han conferido los Estados partes en los Convenios de Ginebra y sus protocolos adicionales, que incluye la tarea única de supervisar el trato dispensado a los prisioneros de guerra. Se reconoce también al CICR un derecho de iniciativa humanitaria reconocido por la comunidad internacional.

El CICR es una institución humanitaria neutral, imparcial e independiente. Su acción en todo el mundo incluye: actuar como intermediario neutral entre los beligerantes, atender a los heridos, visitar a los prisioneros de guerra y a las personas detenidas en relación con un conflicto armado no internacional o una situación de violencia interna, restablecer el contacto entre familias separadas, proteger la población civil, y proporcionar los socorros necesarios a las víctimas de conflictos. Además, el CICR promueve el derecho internacional humanitario y vela por su aplicación.

ORGANOS DEL MOVIMIENTO INTERNACIONAL

La Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja

La Conferencia Internacional es la más alta autoridad deliberante del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja. En principio, se reúne cada cuatro años y está integrada por los miembros del Movimiento Internacional, es decir, por el CICR, por la Federación Internacional y por los representantes de cada una de las 178 Sociedades Nacionales. Además, forman parte los representantes de los 191 Estados parte en los Convenios de Ginebra.

La Conferencia Internacional tiene, entre otras, las siguientes atribuciones:

a) modificar los Estatutos y el reglamento del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja
b) zanjar, en última instancia, tras solicitud de uno de sus miembros, toda divergencia relativa a la interpretación y a la aplicación de los Estatutos y del reglamento;
c) pronunciarse acerca de las cuestiones que pueda someter a su consideración la Comisión Permanente, el Comité Internacional o la Federación
d) puede asignar cometidos al Comité Internacional y a la Federación dentro de los límites de los Estatutos.

La Comisión Permanente

Tiene la misión de preparar las Conferencias Internacionales.

Además, en el intervalo de las reuniones de la Conferencia es el órgano encargado de zanjar las discusiones que pudieran surgir a propósito de la interpretación y aplicación de los Estatutos del Movimiento Internacional, así como sobre las cuestiones que le sean sometidas por el Comité Internacional de Cruz Roja o la Federación, en relación con las divergencias que pudieran surgir entre ellos.

La Comisión Permanente tiene también la tarea de asegurar la coordinación y armonía de los esfuerzos del Comité Internacional y de la Federación.

La Comisión Permanente está formada por nueve personas, que tienen mandato hasta la siguiente sesión de la Conferencia Internacional, pudiendo ser reelegidos.

- cinco miembros, elegidos a título personal por la Conferencia Internacional de la Cruz Roja.
- dos representantes del Comité Internacional de Cruz Roja, uno de los cuales será el Presidente.
- dos representantes de la Liga de Sociedades, uno de los cuales será el Presidente.

La Comisión Permanente tiene su sede en Ginebra donde, por lo general, se reúne en sesión ordinaria, dos veces al año. Su fundamento jurídico se basa en los Estatutos de la Cruz Roja Internacional y en su propio reglamento.

El Consejo de Delegados

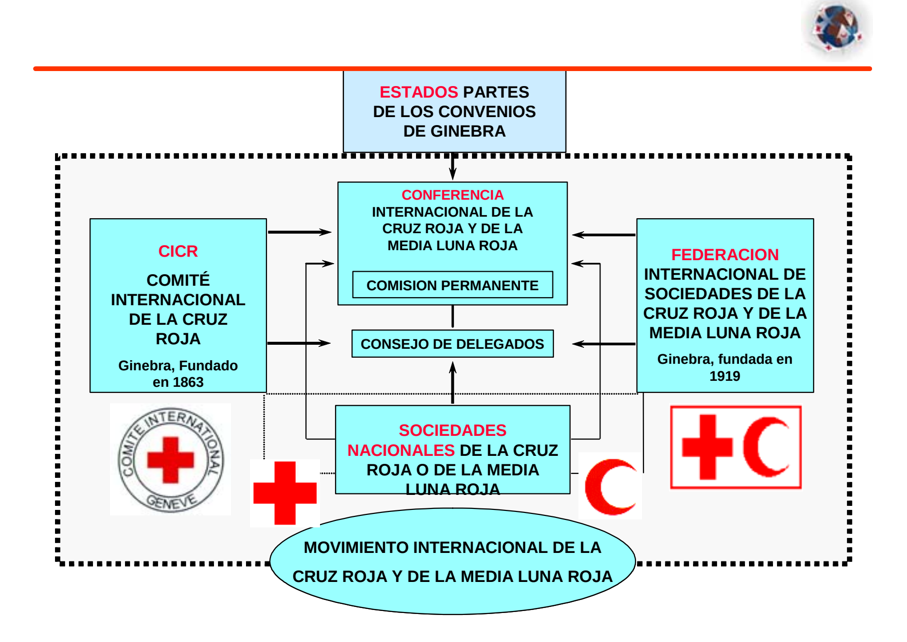
El Consejo de Delegados del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (en adelante, el Consejo) es el órgano en el que se reúnen los representantes de todos los componentes del Movimiento para debatir las cuestiones que conciernen al Movimiento en su conjunto.

El Consejo se reúne cuando se celebra cada Conferencia Internacional, antes de la apertura de ésta, o tras solicitud de un tercio de las Sociedades Nacionales, del Comité Internacional, de la Federación o de la Comisión Permanente. En principio, se reúne cuando tiene lugar cada Asamblea General de la Federación. También puede reunirse por

propia iniciativa.

El Consejo tiene, entre otras, las siguientes atribuciones: se pronuncia y, en caso necesario, toma decisiones sobre toda cuestión relativa al Movimiento que pueda serle sometida por la Conferencia Internacional, la Comisión Permanente, las Sociedades Nacionales, el Comité Internacional o la Federación. Cuando se reúne antes de la apertura de la Conferencia Internacional, el Consejo:

- propone a la Conferencia candidatos para los puestos de presidente, vicepresidentes, secretario general, secretarios generales adjuntos y a las otras personas elegidas de la Conferencia.
- aprueba el orden del día provisional de la Conferencia.
- el Consejo puede someter a la Conferencia Internacional las cuestiones que considere oportunas.
- el Consejo puede someter cualquier cuestión a la consideración de los componentes del Movimiento.



ORGANIZACIÓN DE LAS ACTIVIDADES INTERNACIONALES DE LOS COMPONENTES DEL MOVIMIENTO INTERNACIONAL DE LA CRUZ ROJA Y DE LA MEDIA LUNA ROJA. EL ACUERDO DE SEVILLA.

La misión del Movimiento Internacional es, según se establece en sus Estatutos, «*prevenir y aliviar, en todas las circunstancias, los sufrimientos humanos, proteger la vida y la salud y hacer respetar a la persona humana, en particular en tiempo de conflicto armado y en otras situaciones de urgencia; tratar de prevenir las enfermedades y promover la salud y el bienestar social; fomentar el trabajo voluntario y la disponibilidad de los miembros del Movimiento, así como un sentimiento universal de solidaridad para con todos los que tengan necesidad de su protección y de su asistencia*».

El cumplimiento de esta misión, común a todos sus componentes exige el establecimiento de un sistema de coordinación y cooperación que posibilite la movilización eficaz de los recursos y una gestión racional de los mismos.

Este sistema de coordinación se establece a través de un acuerdo específico - *Acuerdo de Sevilla* - aprobado por el Consejo de Delegados en noviembre de 1997. Se trata de un acuerdo de cooperación y no de una simple división de tareas y se aplica a todas las actividades internacionales que los componentes deben llevar a cabo en estrecha colaboración. Establece directrices claras para el desempeño de las tareas por parte de los miembros del movimiento, aprovechando al máximo sus competencias específicas y las capacidades complementarias de cada uno y, finalmente, garantiza la continuidad de las actividades cuando las situaciones son cambiantes.

Finalidad del Acuerdo

Según, se establece en su artículo 2, los objetivos del Acuerdo son los siguientes:

a) promover la utilización eficaz de los recursos humanos, materiales y financieros del movimiento y movilizarlos con la mayor celeridad posible en las operaciones de socorro y actividades de desarrollo, en interés de las víctimas de conflictos armados o de disturbios internos y sus consecuencias directas, así como de

catástrofes naturales o tecnológicas, y de las personas vulnerables en otras situaciones de urgencias y de desastre en tiempo de paz;

b) promover una cooperación más estrecha entre los componentes en las situaciones mencionadas en el artículo 2 a) *supra*;

c) fortalecer el desarrollo de las Sociedades Nacionales y mejorar la cooperación entre ellas, permitiendo de esta manera que esas Sociedades participen más eficazmente en las actividades internacionales del movimiento;

d) dirimir las diferencias entre los componentes en cuanto a la definición y a la organización de sus respectivas actividades y responsabilidades internacionales dentro del Movimiento;

e) fortalecer la cooperación funcional entre el CICR, la Federación y las Sociedades Nacionales.

Principios de Gestión

Se introducen dos conceptos importantes que se refieren, por un lado, a la función y competencia específica y permanente de cada componente (función directiva) y por otro, a la actividad coyuntural de coordinar una operación concreta (organismo director).

- El CICR actuará como organismo director en las situaciones de conflictos armados internacionales y no internacionales, de disturbios internos y de sus consecuencias directas, así como en conflictos armados concomitantes de catástrofes naturales o tecnológicas.
- La Federación actuará como organismo director en las situaciones de postconflicto, desarrollando programas de reconstrucción y rehabilitación. También se ocupará de la atención a las víctimas de un conflicto armado que se encuentren en el territorio de un Estado que no sea parte en el conflicto ni esté afectado por disturbios internos, especialmente, cuando haya movimientos masivos de refugiados.

La Federación también asumirá el papel de organismo director para la atención a las víctimas de catástrofes naturales o tecnológicas y otras situaciones de urgencia y de desastre en tiempo de paz que requiera recursos superiores a los de la Sociedad Nacional local.

- Una Sociedad Nacional podrá asumir las funciones de organismo director que sean necesarias para la coordinación de la asistencia

internacional de socorro dentro de su país, previo consentimiento, según el caso, del CICR o de la Federación.

- Si se produce una catástrofe natural o tecnológica en una situación de conflicto armado en la que ya intervenga el CICR, éste invitará a la Federación a aportar el asesoramiento técnico adicional adecuado para facilitar las actividades de socorro.
- Si estalla un conflicto armado o disturbios internos en una situación en la que la Federación esté desplegando actividades, se tomarán las medidas adecuadas para lograr un traspaso eficaz y armonioso de la gestión y la conducción de la nueva operación internacional de socorro al CICR.

Se trata, en definitiva, de lograr una gestión eficaz y eficiente de los recursos humanos y materiales, de modo que, a través de una clara definición de papeles y mandatos, todos los componentes puedan participar en las distintas situaciones de crisis, bajo la dirección del componente del Movimiento especializado en cada caso.

Administración internacional de territorios

Fernando Val Garijo [*]
UNED

INTRODUCCIÓN HISTÓRICA

Sin excluir precedentes anteriores, la actividad de administración internacional de territorios puede remontarse al menos a la labor desempeñada por la Comisión Internacional de Control en Albania en 1913-1914, mediante la cual las principales potencias europeas establecieron una autoridad llamada a gobernar el territorio albanés durante diez años tras las guerras balcánicas de 1912-1913. Este sistema de administración internacional duró tan sólo hasta el inicio de la primera guerra mundial cuando, tras la ocupación de Albania por las potencias regionales, la Comisión Internacional de Control dejó de ejercer sus funciones.

La primera organización internacional que ejerció funciones de administración internacional de territorios fue la Sociedad de Naciones (S.D.N.). Esta organización administró el enclave alemán de Danzig (actual Udansk) en territorio polaco entre 1919 y 1939. Antes de la primera guerra mundial la ciudad de Danzig había pertenecido al territorio de Prusia Occidental y el Tratado de Versalles estableció que había de quedar bajo la protección de la Sociedad de Naciones, representada por un Alto Comisionado.

---

[*] Profesor de Derecho Internacional Público de la Universidad Nacional de Educación a Distancia.

Es cierto que la S.D.N. no ejerció directamente funciones de gobierno en Danzig, pero estaba facultada para, entre otras materias, aprobar enmiendas a la Constitución del territorio, al tiempo que el Alto Comisionado podía vetar los tratados contrarios a los intereses de la ciudad.

La Sociedad de Naciones administró el territorio de la cuenca del Sarre entre 1922 y 1935 a través de una Comisión de cinco miembros que, en virtud del Tratado de Versalles, asumía las potestades de gobierno ejercidas hasta entonces por las autoridades alemanas. Al término de un periodo de quince años como máximo, la S.D.N. debía organizar un referéndum consultivo en el que la población del territorio habría de decidir entre unirse a Alemania, unirse a Francia o continuar bajo administración internacional. Tras decantarse la población por la primera opción, el territorio de la cuenca del Sarre fue reintegrado a Alemania el 1 de marzo de 1935. En este caso, la Comisión ejerció un amplio conjunto de funciones de gobierno y administración que incluían poderes presupuestarios, la organización de elecciones a entidades municipales, la regulación de los servicios de policía, recaudación y transportes, quedando la actuación de la Comisión sometida a la supervisión y el control del Consejo de la S.D.N.

Esta misma organización internacional, por último, administró el territorio integrado por el distrito y la ciudad de Leticia (Colombia) en 1933-1934, que había sido ocupado por fuerzas irregulares peruanas. Una comisión de la Sociedad de Naciones administró en forma plenaria este territorio durante un año en nombre del Gobierno de Colombia, mientras este Estado y Perú resolvían una disputa fronteriza más amplia. La presencia de la Sociedad de Naciones tuvo como objetivo aislar el territorio del conflicto entre los dos Estados durante un año, impidiendo que cualquiera de ellos ejerciese las funciones de gobierno y administración para fortalecer la propia posición en la disputa fronteriza.

Para la experiencia histórica de la administración internacional de territorios en el periodo anterior a la aparición de la Organización de las Naciones Unidas, resulta asimismo de interés tener en cuenta la administración de Alemania, Austria y Japón al término de la segunda

guerra mundial por las potencias aliadas[1].

Desde su creación en 1945, la ONU ha desempeñado funciones de administración internacional de territorios en diversas ocasiones. Por primera vez lo hizo en el Congo entre 1960 y 1964, a través de la Operación de Naciones Unidas en el Congo (ONUC). La ONUC, interpretando extensivamente una autorización del Consejo de Seguridad para la prestación de asistencia técnica al Gobierno congolés[2], asumió diversas potestades gubernamentales que ejerció directamente. El papel desempeñado por las Naciones Unidas encontró una justificación inicial en la escasez de personal autóctono con la formación necesaria para ejercer funciones de gobierno, así como una justificación posterior en el colapso de la estructura gubernamental nacional, debido a la evolución del conflicto armado en el territorio del Congo. Las Naciones Unidas también ejercieron funciones de administración territorial entre octubre de 1962 y mayo de 1963 en el territorio de Nueva Guinea Occidental (Irian Occidental). Dicho territorio, parte de las Indias Orientales Holandesas, fue ocupado en 1962 por Indonesia. La mediación de la ONU hizo posible un acuerdo entre Indonesia y Holanda en virtud del cual una Autoridad Ejecutiva Temporal de Naciones Unidas (UNTEA) asumió de modo pleno la administración del territorio hasta que el mismo fue transferido a Indonesia[3].

Hay que esperar hasta 1992 para ver de nuevo a la ONU ejerciendo funciones de administración internacional de territorios. Ese año el Consejo de Seguridad creó la Autoridad Provisional de las Naciones Unidas en Camboya (UNTAC)[4], cuyo objetivo era facilitar la aplicación de los Acuerdos de París de 23 de octubre de 1991, que

---

[1] Una breve exposición de los precedentes históricos de la administración internacional de territorios puede encontrarse en CAPLAN, R: *International Governance of War-Torn Territories,* Oxford University Press, 2005, pp. 28-33. También pueden hallarse valiosas informaciones en WILDE, R.: "From Danzig to East Timor and Beyond: The Role of International Territorial Administration", en *American Journal of International Law*, Vol. 95, No. 3 (Jul., 2001), 583-606.
[2] *Vid* S/RES/143 (1960).
[3] Otros proyectos de administración internacional autorizados por la ONU, aunque nunca realizados en la práctica, fueron Trieste (1947) y Namibia (1967).
[4] *Vid.* S/RES/745 (1992).

establecían un arreglo político entre las cuatro facciones combatientes en el conflicto camboyano, y que debía actuar durante un periodo no superior a dieciocho meses. A partir de la experiencia en Camboya, las Naciones Unidas han llevado a cabo la administración de varios territorios, bajo formas diversas y en contextos también diversos. La experiencia más reciente de la ONU en esta materia se concentra en Eslavonia Oriental (1996-1998), Kosovo (1999-) y Timor Oriental (1999-2002). En relación con los precedentes históricos que hemos resaltado, estas últimas actuaciones, como también en cierta medida la experiencia camboyana, se inscriben en un nuevo contexto de las relaciones internacionales en el que, por un lado, las Naciones Unidas han ido asumiendo un nuevo papel y, por otro, el derecho internacional ha ido desarrollando nuevas funciones. Este nuevo marco jurídico y político justifica que intentemos comprender las recientes experiencias de la ONU en materia de administración de territorios desde un punto de vista sistemático y no ya meramente histórico-narrativo.

PERFILES PROPIOS DE LA ADMINISTRACIÓN INTERNACIONAL DE TERRITORIOS

Para alcanzar una noción lo más precisa posible de la administración internacional de territorios puede resultar útil intentar diferenciarla de otras actividades conexas. En primer lugar, la administración internacional de territorios abarca más aspectos que las operaciones de mantenimiento de la paz. Si bien es cierto que desde finales de la década de los 1980 las operaciones de mantenimiento de la paz (*peacekeeping*) han ido integrando gradualmente funciones propias de la actividad de consolidación de la paz (*peacebuilding*), también lo es que la administración de territorios supone un cambio cualitativo en cuanto a las funciones asumidas por la comunidad internacional. Así, las misiones de paz han podido llevar a cabo tareas como la asistencia en materia electoral, el desarme, la formación de cuerpos policiales o el reasentamiento de refugiados. Sin embargo, el personal de estas operaciones de mantenimiento de la paz nunca ha asumido funciones como elaborar y hacer cumplir el derecho interno del territorio, establecer servicios aduaneros, nombrar y cesar cargos públicos, regular los medios de comunicación, gestionar escuelas, diseñar un sistema bancario, resolver litigios sobre propiedad, intentar estimular la inversión

extranjera o reconstruir infraestructuras y servicios públicos, entre otras muchas actividades. Como señala Caplan, "a ninguna operación de mantenimiento de la paz le ha sido conferida tanta autoridad ejecutiva, legislativa y judicial como a algunas de las administraciones internacionales que han sido establecidas en la última década."[5] Por esta razón, la administración internacional tiene un carácter más político que la actividad de estricto mantenimiento de la paz y también que la más amplia de consolidación de la paz.

También es posible trazar diferencias entre la administración internacional de territorios y la actividad de construcción nacional (*nation-building*) o construcción estatal o institucional (*state-building*). Entendiendo ambas nociones como equivalentes, Caplan, de nuevo, entiende que la construcción de Estados consiste en el esfuerzo de reconstrucción o de establecimiento *ex novo* de estructuras de gobierno autónomas y efectivas en territorios donde tales estructuras no existen o han sido gravemente dañadas[6]. Y aunque dicha actividad es a menudo un importante elemento integrante de la administración internacional de territorios, no todas las administraciones internacionales han tenido como objetivo la construcción nacional o estatal. Así, en el caso de Eslavonia Oriental, ya existía una estructura serbo-croata autónoma capaz de ejercer funciones de gobierno cuando se estableció la administración internacional. La misión de ésta consistió en supervisar la reintegración de esta región en Croacia. Teniendo en cuenta que Eslavonia Oriental era una región croata con un porcentaje significativo de población de origen serbio que, al inicio del conflicto yugoslavo, quedó bajo control serbio, la acción de la administración internacional entre 1996 y 1998 ha podido calificarse como de deconstrucción nacional o *nation unbuilding*.[7]

La administración internacional de territorios puede asimismo distinguirse de la ocupación militar. Esta última implica la ocupación del

---

[5] CAPLAN, R., *op. cit*, p. 2.
[6] CAPLAN, R., *op. cit*, p. 3.
[7] *Vid* de nuevo CAPLAN, R., *op. cit*., p. 3. También BOOTHBY, D.: "The Political Challenges of Administering Eastern Slavonia", en *Global Governance*, 10 (2004), pp. 37-51.

territorio de un Estado soberano por otro Estado o grupo de Estados y es, como apunta Ratner, esencialmente no consensual[8] y, añadimos nosotros, no autorizada por una organización internacional que exprese el consentimiento, a nivel universal o regional, de la comunidad internacional. Por el contrario, la administración de territorios por parte de organizaciones internacionales viene siempre precedida de una resolución de sus órganos autorizando dicha actividad, como en el caso de las resoluciones del Consejo de Seguridad de la ONU para Camboya, Bosnia-Herzegovina, Eslavonia Oriental, Kosovo, Timor Oriental o la decisión del Consejo de la Unión Europea que estableció una administración europea en la ciudad de Mostar (EUAM) entre 1994 y 1996. Además de autorizada, la administración internacional es de origen consensual pues viene precedida de una manifestación de consentimiento del Gobierno del Estado cuyo territorio va a quedar sujeto a administración por parte de una organización internacional. La base autorizada y consensual de la administración internacional de territorios confiere a ésta una legitimidad de origen que normalmente se halla ausente en la ocupación militar estatal.

Las diferencias de naturaleza entre ocupación militar y administración internacional han dado lugar a una tradicional dicotomía a la hora de determinar el derecho internacional aplicable a una y otra actividad, una vez ambas han comenzado a ejercerse. Así, ha sido usual sostener que la ocupación militar debía regirse por las normas de derecho internacional humanitario (DIH), mientras que la administración internacional de territorios quedaba sometida a las normas de derecho internacional de los derechos humanos (DIDH). No obstante, esta distinción cada vez tiene menos vigencia. En primer lugar, porque los Estados ocupantes no pueden limitarse a una aplicación estricta del DIH contenido básicamente en el IV Convenio de La Haya de 1907 y en el IV Convenio de Ginebra de 1949. Ratner, entre otros, ha hecho notar que la población de los territorios ocupados militarmente tiende a invocar ante la potencia ocupante derechos recogidos en instrumentos de protección de los derechos humanos, como la libertad de expresión, la libertad de

---

[8] RATNER, S.: "Foreign Occupation and International Territorial Administration: The Challenges of Convergence", en *European Journal of international Law* (2005), Vol 16. Nº. 4, 695-719.

reunión, la inviolabilidad del domicilio o el derecho a un juicio justo y con las debidas garantías[9]. El Estado ocupante no está facultado para desentenderse totalmente de estas demandas invocando una interpretación estricta del DIH, pues la aplicación de este corpus normativo no excluye sin más la vigencia del DIDH, como ha afirmado en esta última década la Corte Internacional de Justicia a través de opiniones consultivas[10]. Por su parte, las administraciones internacionales tampoco deben descartar la aplicación del DIH en el ejercicio de sus funciones de gobierno de un territorio. El componente militar de una administración internacional, habrá 'de observar siempre estas normas si ha de usar la fuerza en legítima defensa aplicando, llegado el caso, los principios de discriminación y proporcionalidad recogidos en normas de DIH y no en instrumentos de protección de los derechos humanos. En este sentido, el secretario general de la ONU ha avanzado formalmente la opinión de que los principios y reglas fundamentales del derecho internacional humanitario vinculan a los contingentes militares de Naciones Unidas en diversas situaciones en que recurran al uso de la fuerza[11].

TIPOS DE ADMINISTRACIÓN INTERNACIONAL DE TERRITORIOS

En el ámbito de la ONU, la administración internacional de territorios no es una actividad con un fundamento expreso en la Carta de las Naciones Unidas, como si lo es el régimen de administración fiduciaria diseñado en el Capítulo XII del tratado constitutivo de la organización. Tampoco se trata por ahora de una práctica que se desarrolle conforme a líneas doctrinales y estratégicas formalmente consolidadas, como es el caso de las operaciones de mantenimiento de la

---

[9] *Ídem.*, p. 704.

[10] *Vid Licitud de la utilización de las armas nucleares por un Estado en un conflicto armado* (Dictamen, Rec. 1996, par. 25), así como *Consecuencias jurídicas de la construcción de un muro en el territorio palestino ocupado* (Dictamen, Rec. 2004, par. 105-113 y 127-134).

[11] *Observance by United Nations forces of international humanitarian law*, UN. Doc. ST/SGB/1999/13, 6 August 1999.

paz[12]. Esta situación podría cambiar con la creación de la Comisión de Consolidación de la Paz, establecida simultáneamente por el Consejo de Seguridad y la Asamblea General en diciembre de 2005[13]. Creada como un órgano asesor intergubernamental, la Comisión de Consolidación de la Paz tendrá corno uno de sus propósitos principales "proponer estrategias integradas de consolidación de la paz y recuperación después de los conflictos" [14] centrando la atención en las tareas de reconstrucción y consolidación de las instituciones necesarias para dicha recuperación.

Sin embargo, por el momento la administración internacional de territorios ha consistido más bien en una práctica basada en los propósitos de la Carta y en los poderes del Consejo de Seguridad, que se ha ido desarrollando como solución *ad hoc* para problemas diversos que han afectado a diferentes territorios y Estados. Debido a la inexistencia de un modelo teórico de administración internacional previo a la praxis, al

---

[12] *Vid Report of the Panel on United Nations Peace Operations*, UN Doc. A/55/305-S/2000/809, 21 August 2000. En este documento, conocido como el *Informe Brahimi*, el panel de expertos encargado de su elaboración es consciente del salto cualitativo que representan la actividad de administración internacional frente a las operaciones de paz, llegando a proponer la creación de un ente especial dentro del sistema de Naciones Unidas que se haga responsable de esta actividad, en el caso de que la misma se consolide como una práctica regular de la organización.

[13] S/RES/1 645 (2005) y AIRES/60/l 80. La Comisión de Consolidación de la Paz asesorará sobre estrategias de consolidación de la paz a petición del Consejo de Seguridad, la Asamblea General, el Consejo Económico y Social y el secretario general, así como a petición de cualquier Estado miembro en relación con su propia situación. La Comisión de Consolidación de la Paz funcionará adoptará una estructura basada en un comité de organización y diversos comités por países. El comité de organización integrará a 31 Estados miembros: siete miembros del Consejo de Seguridad (incluyendo miembros permanentes), siete miembros del Consejo Económico y Social, cinco de los diez Estados que hayan aportado las cuotas más altas a los presupuestos de las Naciones Unidas, cinco de los diez Estados que hayan aportado un número mayor de personal militar y policía civil a las misiones de Naciones Unidas y siete miembros adicionales elegidos por la Asamblea General, teniendo en cuenta criterios de representatividad geográfica y de los países que hayan pasado por situaciones de recuperación tras un conflicto.

[14] *Ídem*, punto 2 a).

carácter *ad hoc* de la misma y a la propia incertidumbre acerca del futuro de esta actividad, la administración internacional de territorios ha asumido formas distintas en la práctica de las Naciones Unidas, debiendo el estudio de dichas formas ir necesariamente muy ligado al análisis descriptivo de los casos concretos.

Caplan[15] propone, entre varios posibles criterios clasificatorios, el del diverso grado de autoridad asumido por la administración internacional en el territorio, que a su vez deriva del grado de autoridad ejercido por la comunidad internacional a la hora de intentar resolver una crisis. Desde este punto de vista de la autoridad asumida, las distintas administraciones internacionales se han movido entre dos polos: la mera supervisión y el gobierno directo (*direct governance*).

Así, la Autoridad Provisional de las Naciones Unidas en Camboya (UNTAC) es un ejemplo de administración internacional de supervisión. Los Acuerdos de París de 1991 asignaban a la ONU un papel sin precedentes: supervisar el alto el fuego y la retirada de tropas extranjeras, reagrupar y desarmar las fuerzas armadas de las facciones camboyanas en conflicto, controlar y supervisar las diversas estructuras administrativas, incluyendo a las fuerzas policiales, velar por el respeto de los derechos humanos y organizar unas elecciones libres y democráticas. Tras su creación por el Consejo de Seguridad, la UNTAC había de controlar cinco sectores clave de las estructuras administrativas: asuntos exteriores, defensa, seguridad interior, economía y comunicación, con el objetivo de crear un entorno político neutral y estable que permitiese la celebración del proceso electoral. Dificultades políticas y materiales de índole varia tuvieron como consecuencia que las funciones de control y supervisión ejercidas en la práctica por la UNTAC fuesen menos intensas de lo previsto, pero dichas elecciones tuvieron lugar en mayo de 1993, siendo declaradas libres y democráticas por el representante especial del secretario general en Camboya, jefe a su vez de la UNTAC.

Como administraciones internacionales de gobierno directo es posible citar los casos de Eslavonia Oriental, Kosovo y Timor Oriental. La

---

[15] CAPLAN, R., *op. cit.*, pp. 17-21.

resolución del Consejo de Seguridad que en 1996 creó la Administración Provisional de las Naciones Unidas en Eslavonia Oriental (UNTAES) fue precedida de un acuerdo entre el Gobierno de la República de Croacia y la comunidad serbia en la región (Acuerdo de Erdut, 12 de noviembre de 1995)[16]. El componente militar de la UNTAES tenía como mandato básico supervisar la desmilitarización prevista en el Acuerdo de Erdut y controlar el retorno de refugiados y desplazados internos a sus hogares en cooperación con el alto representante de Naciones Unidas para los refugiados. Por su parte, el componente civil de la UNTAES debía crear un cuerpo provisional de policía y supervisar el sistema penitenciario, gestionar la administración civil y el funcionamiento de los servicios públicos, colaborar en el regreso de los refugiados y organizar unas elecciones cuyos resultados había además de certificar. El representante especial del secretario general fue, mientras duró la administración internacional, la máxima autoridad ejecutiva, no estando obligado a obtener la aquiescencia de las partes en el Acuerdo de Erdut o del Consejo Provisional del territorio para adoptar sus decisiones[17].

En el caso de Kosovo, la resolución del Consejo de Seguridad que creó la administración internacional (UNMIK)[18], distingue entre una "presencia internacional de seguridad", encargada de desmilitarizar el Ejército de Liberación de Kosovo (ELK) y de desempeñar otras funciones de seguridad, y una "presencia internacional civil", que asume el ejercicio de funciones administrativas civiles básicas, de reconstrucción económica y de infraestructuras, de mantenimiento de la ley y el orden público y de protección y promoción de los derechos humanos. La UNMIK, al mismo tiempo, había de promover el establecimiento de una autonomía y un autogobierno sustanciales en Kosovo, organizando y supervisando el desarrollo de las instituciones y facilitando un proceso político encaminado a determinar el estatuto futuro de Kosovo. La UNMIK, por tanto, ha ejercido una actividad administrativa plenaria con una

---

[16] S/RES/1037 (1996) y *Basic Agreement on the Region of Eastern Slavonia, Baranja and Western Sirmiun*, UN Doc. S/1995/95 1, annex.

[17] El Consejo Provisional, integrado por representantes del Gobierno de Croacia, de la población croata en la región, de la población serbia y de otras minorías de la región, tenía carácter consultivo.

[18] S/RES/1244 (1999).

importante dimensión política, al figurar en su mandato la obligación de contribuir a determinar el estatuto político final del territorio objeto de administración. Lo ha hecho, además, en un contexto complejo en el que otras organizaciones internacionales se han hecho cargo asimismo de diversas funciones de gobierno y administración. Así, la presencia internacional militar destinada a acompañar a la UNMIK, ha sido concretamente la KFOR bajo mando de la OTAN. La Unión Europea ha asumido funciones de reconstrucción económica. Por su parte, la OSCE se ha encargado de la organización de elecciones y de la investigación en materia de derechos humanos. Además ACNUR y otros organismos y agencias de Naciones Unidas han tomado parte en la administración internacional de Kosovo.

En cuanto a Timor Oriental, la resolución del Consejo de Seguridad que creo la Administración de Transición de las Naciones Unidas para Timor Oriental (UNTAET)[19] confiera a la misma "la responsabilidad general de la administración de Timor Oriental", así como "facultades para ejercer la total autoridad legislativa y ejecutiva, incluida la administración de justicia". Desde el punto de vista de su estructura, la UNTAET integraba un componente de gestión y administración de los asuntos públicos, que incluía un elemento de policía internacional, un componente de asistencia humanitaria y rehabilitación de emergencia y un componente militar. Se trató de una administración que concentró en la ONU aún más funciones que sus antecesoras, y de forma más integrada, al no existir cuatro pilares sino un único pilar basado en el representante especial, y que operó hasta la independencia de Timor Oriental el 14 de mayo de 2002.

Un caso particular de administración internacional de territorios, no vinculado tan exclusivamente a la ONU, es el de Bosnia-Herzegovina. En este caso, la administración internacional es uno de los elementos integrantes del proceso de paz en la región que nace tras la adopción de los Acuerdos de Dayton de 14 de diciembre de 1995[20]. La comunidad internacional, personificada en un alto representante, resultó inicialmente investida tan sólo con el poder de controlar la aplicación del acuerdo de

---

[19] S/RES/1272 (1999), par. 1.

[20] Los Acuerdos de Dayton pueden consultarse en http://www.ohr.int

paz y de promover su cumplimiento, basándose en la cooperación de las partes obligadas, en un contexto en que el control del territorio se hallaba repartido entre los distintos actores del conflicto armado (serbios, croatas y bosnios). Con el tiempo, el alto representante ha ido asumiendo más funciones, como la de cesar a cargos públicos que obstruyesen la aplicación del acuerdo de paz o la de promulgar normas provisionales en caso de que las autoridades locales se mostrasen incapaces o reticentes a hacerlo. En relación con Bosnia-Herzegovina es posible hablar de una administración internacional inicialmente de supervisión que posteriormente se desplaza hacia el polo de las administraciones internacionales de gobierno directo, sin llegar a ejercer tantas funciones como las administraciones de Kosovo y Timor Oriental. La administración internacional en Bosnia-Herzegovina es también un caso extremo en cuanto al grado de descentralización de la intervención de la comunidad internacional, al no haber un único ente últimamente responsable de la administración. El alto representante hubo de operar desde el principio junto con una serie varia de organizaciones y organismos internacionales, cuya autonomía respectiva debía respetar. En 2002, para paliar las dificultades de esta falta de sistema, se creó una Junta de Directores (*Board of Principals*) con funciones de coordinación, cuyos miembros permanentes fueron inicialmente el alto representante -que a su vez es el representante especial de la UE-, la OSCE, la UNMIBH[21], ACNUR y la Comisión Europea, y en el que también participan con regularidad el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional. Todo ello da una idea de las complejidades estructurales de la acción de la comunidad internacional en el territorio de Bosnia-Herzegovina.

La tipología que acabamos de exponer puede servir para comprender de modo general en qué consiste la actividad de administración internacional de territorios. Siguiendo en parte a Wilde[22], podría concebirse ésta como una estructura internacional de gestión, constituida formalmente e implantada localmente, que opera sobre un territorio concreto, que ejerce transitoriamente funciones de gobierno y administración de forma plenaria o sectorial y mediante la cual la

---

[21] Misión de las Naciones Unidas en Bosnia-Herzegovina (1995-2002).
[22] WILDE, R., *op. cit.*, p. 585.

comunidad internacional, a través de una o varias organizaciones internacionales, bien supervisa y controla la administración del territorio por parte de los representantes locales, bien administra el territorio directamente. Caplan[23], por su parte, mantiene que las funciones principales de una administración internacional pueden agruparse en cinco, categorías básicas: orden público y seguridad interna, repatriación y reintegración de refugiados y desplazados internos, administración civil básica, reconstrucción y desarrollo económicos y, finalmente, construcción de la sociedad civil y desarrollo de las instituciones políticas locales, lo que incluye la organización de elecciones a dichas instituciones.

SISTEMAS NORMATIVOS, ADMINISTRATIVOS Y JUDICIALES

Las administraciones internacionales que han asumido funciones de gobierno directo del territorio han dado lugar a sistemas peculiares de producción normativa y de organización administrativa, que puede resultar interesante analizar someramente para tener una idea más clara del funcionamiento y los poderes concretos de las administraciones internacionales. El análisis se verá ahora limitado a las experiencias de Timor Oriental y Kosovo, pues los casos de Camboya y Bosnia-Herzegovina son de administración de supervisión, al menos inicialmente, y en el caso de Eslabonia Oriental, la UNTAES optó en la práctica por permitir que la población local serbia desempeñase numerosas funciones administrativas mientras Croacia consolidaba su poder soberano sobre el territorio.

En el plano normativo, tanto la UNMIK en Kosovo como la UNTAET en Timor Oriental, han desplegado una notable actividad legislativa a través de un gran número de regulaciones (*regulations*) en el caso de Timor Oriental y de regulaciones y directivas administrativas (*administrative directions*) en el caso de Kosovo. Dichas normas son, en primer lugar, parte del derecho de las Naciones Unidas, cuya validez deriva de las resoluciones del Consejo de Seguridad que establecen cada

---

[23] CAPLAN, R., *op. cit*., p. 44.

administración internacional, cuya validez a su vez deriva de los poderes que la Carta de las Naciones Unidas atribuye al Consejo de Seguridad. Los representantes especiales del secretario general que promulgan las regulaciones pueden ser considerados como organismos subsidiarios del Consejo de Seguridad, conforme al artículo 29 de la Carta, o, alternativamente, como órganos subsidiarios de la ONU, conforme al artículo 7.2[24]. Desde un punto de vista material, las primeras regulaciones promulgadas tienen un cariz fundacional y en ellas, cada representante especial del secretario general proclama que toda la autoridad legislativa, ejecutiva y judicial ha sido conferida a la administración internacional respectiva y es ejercida por el propio representante especial. Estas regulaciones también afirman el poder de dicho representante especial de nombrar y cesar a cualquier persona para el ejercicio de funciones de administración civil, incluidas las funciones de administración de justicia. Tanto la UNMIK como la UNTAET declaran asimismo su adhesión, en el ejercicio de sus funciones, a los estándares de derechos humanos internacionalmente reconocidos[25], enumerándose incluso una serie de instrumentos internacionales que son de aplicación particular a la actividad administrativa internacional, aún tratándose de tratados internacionales celebrados únicamente entre Estados[26] . Se crea así, como señala Ruffert, un sistema normativo que es parte del ordenamiento

---

[24] RUFPERT, M.: "The Administration of Kosovo and East Timor by the International Community", en *The International and Comparative Law Quarterly*, Vol. 50, JuIy, 2001, p. 622.

[25] *Vid* UNMIK/REG/1999/ 1, 25 July 1999 y UNTAET/REG/1999/1, 27 November 1999, Section 1 y Section 2, para ambas regulaciones.

[26] *Vid* UNTAET/REG/1999/I, 27 November 1999, Section 2 que afirma la obligación de la UNTAET de observar, en el ejercicio de sus funciones, la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966) y sus Protocolos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966), la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial (1965), la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Mujeres (1979), la Convención contra la Tortura y las Penas o Tratos Crueles, Inhumanos o Degradantes (1984) y la Convención Intemacional de los Derechos del Niño (1989). En el caso de Kosovo, se añade la Convención Europea para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales (1950), así como sus Protocolos. *Vid.* UNMIK/REG/1999/24, 12 December 1999, Section 1.3.

jurídico de las Naciones Unidas, pero cuyo ámbito de aplicación es un determinado territorio. Desde un punto de vista jurídico-formal, dicho sistema normativo se estructura en una jerarquía de fuentes, con la Carta de las Naciones Unidas en el vértice, seguida por las normas de DIDH, las Resoluciones del Consejo de Seguridad que crean la UNMIK y la UNTAET y las regulaciones y directivas administrativas del representante especial del secretario general.

Además de ser derecho de las Naciones Unidas este *corpus* normativo es, en razón de su ámbito de aplicación espacial, derecho kosovar o derecho timorense Es por tanto necesario determinar la relación entre las normas vigentes en ambos territorio antes y después del establecimiento de la administración internacional, o lo que es lo mismo, determinar la relación de las normas internacionales de administración territorial con los ordenamientos yugoslavo e indonesio. Esta relación se basa en el principio de primacía del derecho de Naciones Unidas. Así, en el caso de Kosovo, las leyes aplicables en el territorio antes del establecimiento de la administración internacional siguen siendo de aplicación mientras no contravengan las normas de derechos humanos que obligan a la UNMIK, la resolución 1244 (1999) del Consejo de Seguridad o las regulaciones y directivas administrativas emanadas del representante especial[27]. Además, sólo en caso de vacío normativo puede aplicarse una norma de derecho yugoslavo posterior al 22 de marzo de 1989- fecha de la terminación del régimen de autonomía de Kosovo dentro de Yugoslavia- y únicamente si dicha norma no vulnera los parámetros de derechos humanos que ha de respetar la administración internacional en el ejercicio de sus funciones. Análogas consideraciones son válidas en el caso de Timor Oriental, con la particularidad de que la primera regulación dictada por el representante especial deroga expresamente la pena de muerte, así como una serie de leyes indonesias, como la Ley Antisubversión, la Ley de Movilización y Desmovilización o la Ley de Seguridad Nacional.[28]

El sistema de relaciones entre el derecho nacional anterior al establecimiento de la administración internacional y el derecho

---

[27] *Vid* UNMIK/REG/1999/l, Section 3.
[28] *Vid* UNTAET/REG/1999/1, Section 3.

internacional emanado de la misma descansa así en la superior jerarquía y primacía formal de éste último y en la complementariedad material de ambos ordenamientos pues, como señala Ruffert, "ninguna actividad administrativa, por extensa y exhaustiva que sea puede sustituir por completo a la legislación doméstica."[29]

En relación con el sistema administrativo, también se da una peculiar interrelación entre estructuras locales e internacionales. Así, en Kosovo, el representante especial ha establecido una Estructura Administrativa Provisional Conjunta (JIAS), que opera en el nivel de la administración central y que integra diversos departamentos administrativos codirigidos por un representante de la UNMIK y un kosovar, ambos nombrados por el representante especial[30]. En Timor Oriental, el representante especial estableció la Comisión de Servicio Público, con participación timoresa y funciones consultivas y de supervisión administrativa[31]. También en los niveles regional y local se produce esta mezcla de elementos internacionales y autóctonos. En Kosovo, el representante especial ha nombrado a personal local para la realización y supervisión de tareas administrativas. En Timor Oriental se crearon Consejos locales de desarrollo con funciones de asignación de fondos de ayuda al desarrollo.[32]

Especial interés tiene la labor desarrollada por ambas administraciones internacionales en materia de reconstrucción del aparato judicial en ambos territorios. Por un lado, la LJNMIK y la UNTAET han dictado numerosas regulaciones en materia procesal, incluyendo reglas de procedimiento y de nombramiento de jueces y fiscales[33]. Por otro, las funciones jurisdiccionales han sido ejercidas por jueces y fiscales tanto internacionales como autóctonos. En materia penal, el Tribunal Penal Internacional para la Ex Yugoslavia es competente para enjuiciar los crímenes de guerra, de genocidio y de lesa humanidad

---

[29] RUFFERT, M., *op. cit.*, p. 623.
[30] *Vid* UNMIK/REG/2000/l, 14 January 2000.
[31] *Vid.* UNTET/REG/2000/3, 20 January 2000.
[32] *Vid* UNTAET/REG/2000/13, 10 March 2000.
[33] A este respecto, *vid*, las referencias aportadas por RUFFERT, *op. cit.*, p. 626, nota 87.

cometidos en Kosovo desde 1991. En Timor Oriental, el representante especial estableció unos paneles, con sede en Dili, a los que atribuyó jurisdicción exclusiva para enjuiciar el genocidio, crímenes de guerra, crímenes contra la humanidad, asesinato, delitos sexuales y tortura. Dichos paneles estaban compuestos por dos jueces internacionales y un juez de Timor Este, y por tres jueces internacionales y dos jueces de Timor Este para casos de especial gravedad[34].

RESPONSABILIDAD DE LAS ADMINISTRACIONES INTERNACIONALES

Siendo una administración internacional una estructura de gestión titular de un poder público, resulta esencial poder determinar la legitimidad que fundamenta el ejercicio de dicho poder. No trataremos aquí la cuestión de la legitimidad de origen de las administraciones internacionales, por ser el objeto propio de este trabajo el análisis de los tipos y funciones de la administración internacional de territorios una vez constituida. En cualquier caso, tal legitimidad de origen habrá de ser rastreada en las normas que establecen en cada caso la administración internacional de un territorio, así como en los sujetos u órganos de que proceden dichas normas. Trataremos ahora de la legitimidad de ejercicio y, más en concreto, de los mecanismos tendentes a garantizar que el poder que ejercen las administraciones internacionales sea sometido a sistemas de control por parte de otros poderes y, en última instancia, por parte de la población destinataria de la actividad de administración. Llegamos así a la noción de responsabilidad (*accountability*), que integra una serie de mecanismos y prácticas cuyo fin es aportar transparencia a la actuación de la administración internacional para, eventualmente, exigir responsabilidades relativas a comportamientos y resultados.

La responsabilidad en el ejercicio de sus funciones no es una cuestión menor para la administración internacional de territorios. Caplan[35], entre otros autores, ha puesto de relieve una contradicción

---

[34] *Vid* UNTAET/REG/2000/15, 6 June 2000, Section 1.3, Section 22.
[35] CAPLAN, R., *op. cit*, p. 196.

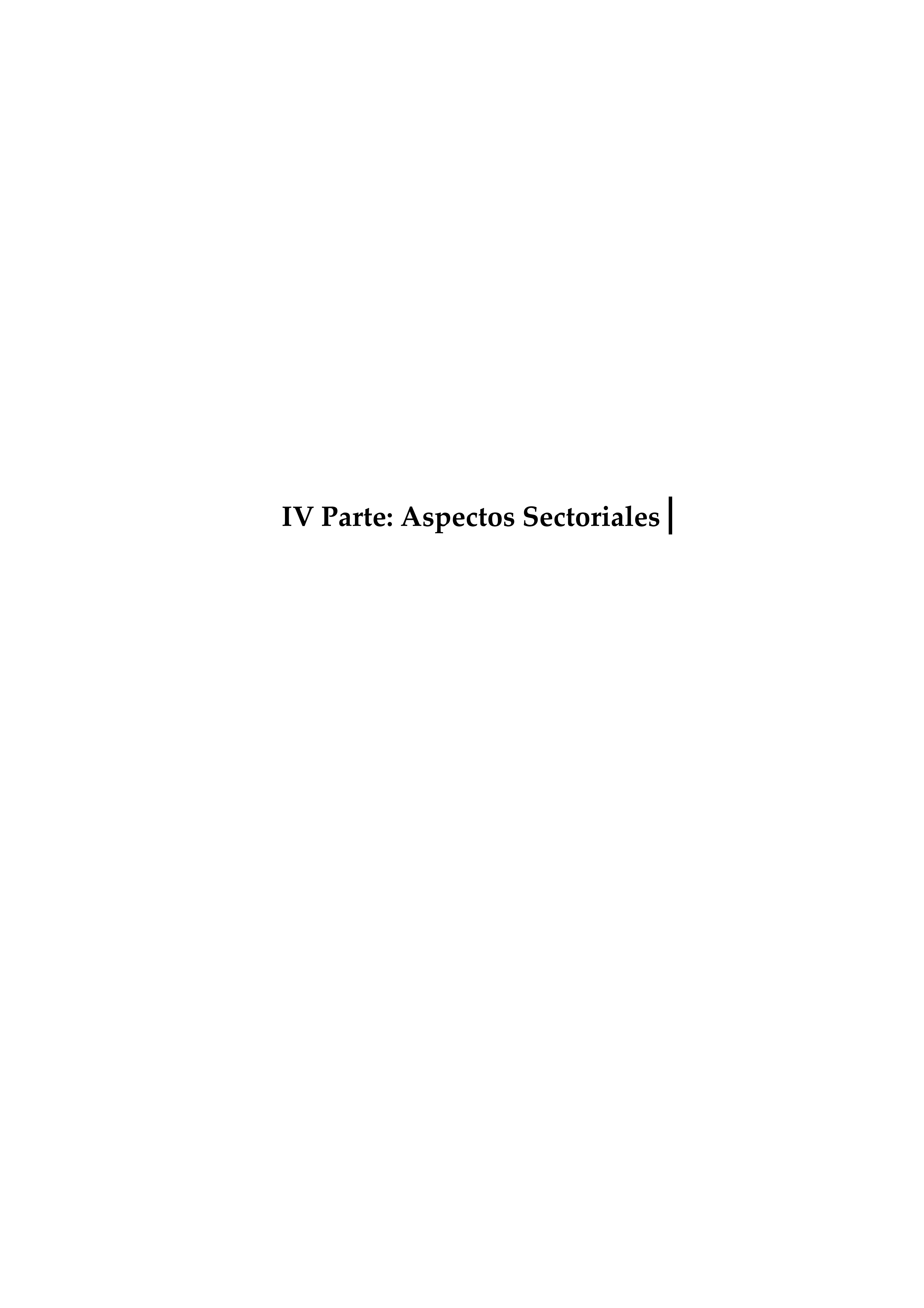
fundamental que afecta de raíz a la legitimidad de estas estructuras de gobierno: por un lado, la promoción de la democracia figura entre sus fines; por otro, ellas mismas no son democráticas en su modo de funcionamiento. Así, no existe una verdadera separación de poderes, al estar los de naturaleza legislativa, ejecutiva y judicial concentrados en un solo órgano, el representante especial. Este órgano unipersonal puede adoptar decisiones frente a las que normalmente no existen mecanismos formales de oposición y además no puede ser apartado del cargo por la población destinataria de su acción de gobierno. Esta situación encuentra una explicación parcial, a nuestro entender, en el hecho de que la administración internacional de territorios es por naturaleza una forma de gobierno provisional, sin vocación de perdurar. En efecto, la administración internacional, en sus versiones más recientes, tiene como misión crear lo antes posible las condiciones necesarias para que las poblaciones bajo su gobierno se gobiernen por sí mismas o se integren en Estados de estructura democrática ya constituidos. Pero en todo caso, el establecimiento y desarrollo de sistemas de transparencia y responsabilidad constituye un factor esencial para consolidar la legitimidad de origen de las administraciones internacionales a través de un ejercicio también legítimo de los poderes que les han sido conferidos.

Existen diversos mecanismos concretos tendentes a garantizar el ejercicio responsable del poder por parte de las administraciones internacionales. En primer lugar, el representante especial es responsable ante el órgano del que derivan sus poderes y, en este sentido, dicho representante especial es frecuentemente requerido por el Consejo de Seguridad para que informe de sus actividades, pudiendo los miembros del Consejo visitar el territorio para observar la labor de la administración internacional. Además, el secretario general de las Naciones Unidas está obligado a informar al Consejo de la actividad de las administraciones internacionales que éste haya establecido o apoyado. Por su parte, el alto representante en Bosnia-Herzegovina ha de informar con regularidad a los EE.UU., Rusia, la UE, la ONU y otras partes interesadas de los progresos en la aplicación del Acuerdo de Dayton. Otras organizaciones internacionales que participan en actividades de administración internacional, como la OSCE o el Banco Mundial, han establecido asimismo mecanismos para ser informadas de las actividades que les conciernen.

Desde el punto de vista de la población local, el mecanismo más importante de control del ejercicio del poder es la institución del *ombudsperson* o Defensor del Pueblo, que ha tenido ocasión de funcionar en Bosnia-Herzegovina[36], Kosovo[37] y Timor Oriental. El ámbito de actuación de cada *ombudsperson* ha variado según los casos. Así, en Bosnia-Herzegovina, los diversos *ombudsmen* han actuado tan sólo en relación con las autoridades locales internas, quedando las internacionales fuera de su alcance. En Kosovo y Timor Este, por el contrario, las quejas podían ser dirigidas por cualquier persona contra la UNMIK o la UNTAET, así como contra instituciones y organismos puramente locales, con la particularidad, en Kosovo, de que la KFOR ha quedado excluida del ámbito de actuación del Defensor del Pueblo. El *ombudsperson* ha gozado normalmente de amplios poderes de investigación, lo que ha implicado un acceso generalizado a la documentación de la administración internacional o de las instituciones locales emergentes. Sus poderes decisorios son mucho más restringidos, limitándose a la formulación de recomendaciones, por lo que la efectividad de este mecanismo descansa en la *auctoritas* que cada titular del cargo sea capaz de desplegar. Especialmente interesantes han sido las recomendaciones y los informes especiales que el *ombudsperson* ha elaborado analizando la compatibilidad entre los instrumentos internacionales de protección de los derechos humanos y la normativa y la práctica de las administraciones internacionales, sobre todo en relación con las inmunidades del personal a su servicio[38].

---

[36] *Vid* Acuerdo de Dayton, Anexo 6, Art. IV. En Bosnia-Herzegovina han actuado tres *ombudsmen*, uno a nivel estatal, otro en la Federación de Bosnia-Herzegovina y otro en la República Srpska.
[37] *Vid* UNMIK/REG/2000/38, 30 June 2000.
[38] *Vid* Ombudsperson Institution in Kosovo, First Annual Report 2000-2001.



IV Parte: Aspectos Sectoriales

La gestión de crisis humanitarias

Francisco Rey Marcos [*]
IEAH

INTRODUCCIÓN

Cada sector de trabajo tiene su jerga, y antes de comenzar el artículo convendría decir que en el ámbito humanitario no suele usarse el término gestión de crisis sino otros términos vinculados con la "respuesta", o la acción que esa crisis requiere desde la perspectiva humanitaria. De hecho, entre las organizaciones humanitarias existe desde hace décadas una gran reticencia sobre que la acción humanitaria sea considerada como un instrumento más de la "caja de herramientas" de gestión de las crisis que usan los gobiernos y las organizaciones internacionales. Ahora, vinculado con el necesario y siempre aplazado proceso de reforma de las Naciones Unidas y con el creciente protagonismo que ha tenido el vicesecretario general para asuntos humanitarios saliente y la Oficina para la Coordinación de los Asuntos Humanitarios (OCHA) parece una oportunidad excelente para reflexionar sobre los retos a los que se enfrenta nuestro mundo en los próximos años y, más en concreto, sobre el sistema internacional de respuesta a las crisis y desastres.

---

[*] Codirector del Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria.

Además, los acontecimientos internacionales dejan clara la pertinencia de este tema. El t*sunami* que asoló el sur de Asia a finales de diciembre de 2004 ha sido, sin duda, el desastre natural de mayor magnitud de las últimas décadas y aunque la respuesta internacional ha sido aparentemente masiva y razonablemente eficaz, pone en cuestión la "arquitectura" internacional prevista para afrontar estos eventos. Precisamente, unos días antes del desastre, el secretario general de Naciones Unidas había presentado el informe del grupo de alto nivel sobre las amenazas los desafíos y el cambio con el titulo de "*Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos*", que contiene numerosas propuestas sobre la reforma de las Naciones Unidas y que apenas hace referencias a las cuestiones relativas a los desastres naturales. Poco después del tsunami, durante el mes de enero se celebró la Conferencia Internacional sobre Reducción de Desastres en Kobe (Japón) que cobró mayor relevancia al esperarse de ella medidas concretas de largo plazo para prevenir y mitigar los desastres. Y todo esto, en un escenario internacional en el que los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) no avanzan como se preveía y en el que los indicadores de progreso de estos ODM son bastante pesimistas y tal como se ha visto las sucesivas Asambleas Generales de la ONU, están muy por debajo de la previsiones.

Por ello, aunque sea tópico, es preciso comenzar cualquier reflexión o artículo sobre cuestiones humanitarias hablando del auge de lo humanitario en el escenario internacional de los años noventa y de los efectos, de todo tipo, que este auge ha tenido y está teniendo en el mundo de la cooperación y de las relaciones internacionales en general. En efecto, cualquiera que sea el punto de vista que adoptemos, cuantitativo, cualitativo, mediático, etc., es preciso reconocer que lo "humanitario", el propio término, ha experimentado un crecimiento inusitado y raro es el día que no aparece varias veces en los medios de comunicación. ¿A qué se debe este aumento del interés por las cuestiones humanitarias? ¿Qué ha cambiado en el escenario internacional que justifique este interés? ¿Cuáles son sus efectos positivos? ¿Puede tener eso dobles lecturas o efectos negativos?.

Es claro, como dijimos anteriormente, que en los últimos años se ha producido, tanto un incremento de los desastres más o menos naturales, como de la complejidad de los conflictos armados, las guerras o las llamadas emergencias complejas. Pero ¿justificarían estos hechos

por si solos el aumento de la ayuda humanitaria y su nuevo papel en el escenario internacional? ¿Cuáles son las enseñanzas que podemos extraer de la respuesta a desastres de gran magnitud como el ocasionado por el tsunami en Asia o por el Katrina o más aún lo que sucede en Afhanistán? ¿Estamos avanzando en la construcción de una conciencia internacional que valore adecuadamente los riesgos a los que nos enfrentamos?

En este artículo pretendemos explorar estos temas, profundizando en los instrumentos e instituciones con los que cuenta la comunidad internacional para ello y centrándonos en los de carácter oficial especialmente los de la ONU. Dejamos fuera otros actores como las ONG, los medios de comunicación o los ejércitos a los que aludiremos en ocasiones de modo colateral.

LA REALIDAD. VIVIR CON EL RIESGO[1].

En los años ochenta, coincidiendo con la nueva situación internacional creada tras la caída del muro de Berlín, los nuevos tipos de conflictividad internacional y el aumento de desastres tecnológicos como el de Chernobil, hizo fortuna la expresión "sociedad del riesgo" propuesta por diversos pensadores como el sociólogo alemán Ulrich Beck. Durante un tiempo, pareció que la comunidad internacional y, sobre todo, las sociedades desarrolladas tomaban conciencia de la complejidad y la multidimensionalidad de este riesgo y de la necesidad de "convivir" con él y de prepararse. Pero en muy poco tiempo la percepción del tipo de riesgos ha cambiado extraordinariamente y tras el brutal atentado del 11 S pareciera para muchos que la única amenaza fuera el terrorismo internacional.

En efecto, pese a que desde diversos organismos internacionales se ha tratado en estos años de llamar la atención sobre las diversas tipologías de amenazas y de la verdadera naturaleza de los riesgos y vulnerabilidades de nuestras sociedades, la situación antes del *tsunami*

[1] Basado en otros trabajos del autor y en especial del Informe del Observatorio de Acción Humanitaria 2005. La acción humanitaria en 2005: año de desastres naturales y… mucho más. IECAH. 2006.

era de olvido de estos informes y de atención exclusiva a los problemas vinculados al terrorismo. Se olvida que vivimos en un planeta en el que las amenazas para la vida, la salud, la seguridad de las personas y para el propio planeta son cada vez mayores y no hacen sino aumentar. Y esas amenazas, en algunos casos naturales, pero en cada vez más casos provocadas por los seres humanos, y afectando a poblaciones cada vez más vulnerables hacen aumentar el riesgo. Riesgo de enfermar por enfermedades prevenibles; riesgo de no poder acceder a medicamentos; riesgo de verse excluido de los sistemas de producción y sustento; riesgo de perder la vida y tener que desplazarse a causa de un conflicto; riesgo de sufrir los efectos de los desastres naturales; riesgo de sufrir el hambre; y así hasta donde se quiera. En el informe "*Vivir con el riesgo*"[2] auspiciado por las Naciones Unidas y publicado por la Estrategia Internacional de Reducción de Desastres (ISDR) en 2002 se ponía con toda contundencia de manifiesto esta realidad. La lógica del informe y de las propuestas que contenía es poco discutible: puesto que el tipo de riesgos potenciales ha crecido y va a seguir creciendo, abordemos el problema y preparémonos para enfrentarlos desde una óptica de prevención. Lo que proponía el informe era claro. Puesto que la eliminación de los riesgos es imposible, preparémonos para vivir con ellos y afrontemos el problema de modo global. Y para eso, definamos mejor cuales son las amenazas y qué medios deberíamos tener para enfrentarlas. Todas las amenazas, no sólo algunas.

Obviamente, apartado especial merecería una referencia al nuevo tipo de conflictividad violenta y de conflictos armados que se dan en nuestro planeta tras el fin de la guerra fría. El número de conflictos armados no ha aumentado, incluso según datos del SIPRI y otros organismos ha disminuido, pero ha cambiado dramáticamente la tipología de los conflictos y la complejidad de los mismos[3]. Términos

---

[2] Con motivo de la publicación del Informe de Naciones Unidas. "Living with Risk. A global review of disaster reduction initiatives" por parte de la Estrategia Internacional de Reducción de Desastres (ISDR). Puede obtenerse en www.isdr.org

[3] Un buen indicador de lo que decimos es el descenso del número de refugiados. Según datos de ACNUR más de 1.5 millones de refugiados volvieron a sus países en 2004, un 35% más que en 2003, con lo que la cifra de refugiados se redujo a 9.2

como "emergencias complejas", que tanto éxito tuvieron en los años noventa, pretendían reflejar esta mayor complejidad, y este carácter multicausal de los conflictos violentos que hace más complicada, también, la búsqueda de soluciones o respuestas a los mismos[4].

Sea como fuere, todos los análisis – tanto los más optimistas como los más pesimistas – coinciden al señalar que tanto los desastres de componente básicamente natural como aquellos provocados por los seres humanos van a crecer en los próximos años y que las víctimas que van a producir van a crecer también. Por ello, parece ineludible la mejora del sistema internacional de respuesta ante crisis de todo tipo.

Desastre natural más violencia: identificación de las principales crisis humanitarias[5] en 2005

Desde una perspectiva humanitaria, África siguió siendo el continente en el que se dieron la mayor parte de las crisis humanitarias del año, con Níger, Darfur (Sudán) y la República Democrática del Congo como las más graves.

Una visión panorámica de las crisis más importantes que afectaron al mundo en 2005 podría resumirse en el cuadro siguiente

---

millones, lo que no se conocía desde 1980. Sin embargo la de personas desplazadas internas creció en 2004 y llega a 25 millones de personas.

[4] No es el objetivo del artículo profundizar en este tema. Ver REY MARCOS, Francisco y GONZALEZ- BUSTELO, Mabel: "Las crisis humanitarias del nuevo siglo: aprender de la experiencia", en *Anuario CIP 2000*, Icaria, Barcelona, 2000. Para una revisión y discusión sobre las emergencias complejas ver CLIFFE, Lionel y LUCKMAN, Robin, "Complex political emergencies and the state: failure and the fate of the state", en *Third World Quarterly*, Vol 20, Nº 1, 1999, pp. 27-50. También, KUNDEL, Joakim: "Humanitarian assistance: Breaking the waves of complex political emergencies. A literature survey", *CDR Working paper* 99.5, 1999. Accesible en Internet, en www.cdr.dk/wp-99-5.htm

[5] Como ya hemos señalado en ocasiones anteriores, usamos este término pese a las críticas consideraciones lingüísticas de algunos autores, pues entendemos que es lo suficientemente explicativo del problema que se trata de analizar y, en cualquier caso, más claro que las alternativas que se proponen.

Figura 1. Crisis con consecuencias humanitarias más importantes en 2005

África

Países	Causas de la crisis
África austral	
Angola	Proceso de retorno y reasentamiento tras la guerra
Lesotho	Sequía, VIH/SIDA
Madagascar	Sequía, VIH/SIDA
Malawi	Sequía, VIH/SIDA
Suazilandia	Sequía, VIH/SIDA, crisis política
Zimbabwe	Sequía, VIH/SIDA, crisis política y económica, aislamiento internacional
África occidental	
Costa de Marfil	Conflicto armado, volumen de desplazados internos
Guinea	Impacto conflictos regionales, volumen de desplazamientos forzados
Liberia	Impacto conflictos regionales, volumen de desplazamientos forzados
Sahel (Mauritania, Malí y Níger)	Sequía, impacto plaga de langostas del desierto
Sierra Leona	Impacto conflictos regionales, volumen de desplazamientos forzados
Cuerno de África	
Eritrea	Conflicto fronterizo, volumen de desplazamientos forzados, sequía
Etiopía	Conflicto fronterizo, volumen de desplazamientos forzados, sequía
Somalia	Conflicto armado, volumen de desplazamientos forzados, sequía
Sudán	Conflicto armado, volumen de desplazamientos forzados, sequía
Grandes Lagos y África central	
Burundi	Conflicto armado, volumen de desplazados internos
Congo	Volumen de desplazamientos forzados
Kenia	Volumen de desplazados internos, sequía
R. Centroafricana	Disputas armadas internas, volumen de desplazados internos
R. D. Congo	Conflicto armado, volumen de desplazamientos forzados
Ruanda	Impacto de conflictos regionales, volumen de desplazamientos internos

Tanzania	Volumen de personas refugiadas, sequía
Uganda	Conflicto armado, volumen de desplazamientos forzados, sequía

América

Países	Causas de la crisis
Colombia	Conflicto armado, volumen de desplazados internos
Haití	Desastres naturales, crisis política y económica

Asia y Pacífico

Países	Causas de la crisis
Afganistán	Conflicto armado, volumen de desplazamientos forzados, sequía
Bangladesh	Inundaciones
Indonesia	Tsunami, conflicto armado, volumen de desplazamientos forzados
Maldivas	Tsunami
Myanmar	Volumen de desplazados internos
Nepal	Conflicto armado
Pakistán	Terremoto
R. P. D. Corea	Crisis económica, alimentaria y sanitaria
Sri Lanka	Desastres naturales, conflicto armado, volumen de desplazamientos forzados

Europa y Asia Central

Países	Causas de la crisis
Cáucaso (Armenia, Azerbaiyán y Georgia)	Volumen de desplazados internos, crisis política y económica
Rusia (Chechenia)	Conflicto armado, volumen de desplazados internos
Serbia y Montenegro (Kosovo)	Disputas civiles internas, volumen de desplazados internos

Oriente Medio

Países	Causas de la crisis
Iraq	Conflicto armado, sequía
Palestina	Conflicto armado, aislamiento humanitario de la población

Fuente: Escola de Cultura de Pau, *Alerta 2006! Informe sobre conflictos, derechos humanos y construcción de la paz*. 2006.

EL CRECIENTE PERO INSUFICIENTE PAPEL DE NACIONES UNIDAS.

En el año 1990 la Asamblea General de las Naciones Unidas en la resolución 45/101 de 14 de diciembre abogaba solemnemente por un nuevo orden humanitario internacional reconociendo "con preocupación que sigue siendo necesario fortalecer aún más la acción internacional encaminada a hacer frente a los problemas humanitarios cada vez más graves y ajustar las actividades de las organizaciones gubernamentales y no gubernamentales a las nuevas realidades de un mundo en rápida evolución". Al margen de la retórica más o menos habitual en este tipo de documentos, la resolución 45/101 que se aprobaba junto con otras complementarias en materia humanitaria y que recogía cuestiones aprobadas desde los años ochenta, venía a poner de manifiesto una cuestión fundamental: el peso creciente de las cuestiones humanitarias en la "agenda" de los años noventa y el interés de los organismos internacionales por tomar posiciones en ella.

La Carta de la Naciones Unidas de 1945 contiene en su artículo primero una vaga referencia a "realizar la cooperación internacional en la solución de los problemas de carácter económico, social, cultural o humanitario...", pero no se concretaba nada más. A lo largo de su historia las Naciones Unidas han ido incorporando la respuesta a los desastres dentro de sus preocupaciones y competencias, pero de un modo tardío y aún poco eficaz cuando se trata de desastres de gran magnitud. No fue hasta 1971 con la creación de la UNDRO (Organización de las Naciones Unidas para el Socorro en los Desastres), que la ONU intenta dotarse de un organismo especializado en la materia, pero esa aspiración no se ha ido concretando hasta los años noventa tras la aprobación de la Agenda para la Paz siendo secretario general Boutros Gali. Hasta esa fecha, salvo el ACNUR, el trabajo de las agencias de la ONU no tenía esa concepción humanitaria y el único organismo especializado, UNDRO, se centraba en desastres naturales.

En el año 1990, como se ha dicho, se aprueban por la Asamblea General varias resoluciones que incorporan ya la terminología humanitaria y plantean por vez primera el liderazgo de las Naciones Unidas en estas tareas. La resolución 45/101 de 1990 se centra, por ejemplo en un "nuevo orden humanitario internacional" y la 45/102 en la promoción de la cooperación internacional en la esfera humanitaria. En los años noventa se celebró también el Decenio Internacional para la

Prevención de los Desastres Naturales que culminó con un foro en Ginebra en julio de 1999 en el que se aprobó una estrategia general para la reducción de desastres en el siglo XXI que fue aprobada por el Consejo Económico y Social y que propone continuar las actividades coordinadas y multisectoriales de las Naciones Unidas para reducir los efectos de los desastres.

Estos esfuerzos se fueron concretando en la resolución 46/182 de 1992 sobre "Fortalecimiento de la Coordinación de la asistencia humanitaria de emergencia del sistema de las Naciones Unidas". En ella, se deja claro que "la asistencia humanitaria deberá proporcionarse de conformidad con los principios de humanidad, neutralidad e imparcialidad" y se establecen los mecanismos de coordinación y liderazgo dentro del sistema de la ONU. Así, se crea la figura de un vicesecretario general para Asuntos Humanitarios, un Departamento para Asuntos Humanitarios (DHA) que posteriormente se convertirá en Oficina de Coordinación de los Asuntos Humanitarios (OCHA), para enfatizar más aún el papel de la coordinación en las emergencias y crisis. Junto a eso, se crean diversos mecanismos de preparación, respuesta, alerta temprana y coordinación con otros organismos. La coordinación, por lo menos, de las agencias del sistema onusiano, carentes de fondos y ávidas de visibilidad y protagonismo, pasa a ser el mandato fundamental de OCHA.

Por ello, es muy positivo que tras el tsunami de diciembre de 2004 en las costas asiáticas y pese a las presiones de los Estados Unidos por el liderazgo de "la mayor operación humanitaria de la historia", haya sido al final la ONU quien ejerza el papel de coordinación tanto entre las agencias multilaterales como entre los Estados y las ONG. Coordinación que debe ser respetuosa con los mandatos de cada organización, pero que debe buscar una utilización óptima de los recursos. Y que debe ser, sobre todo, respetuosa y estimulante de la participación local, gubernamental y de la sociedad civil. En su corta trayectoria, la OCHA ha ido dando importantes pasos en conseguir esta coordinación, pero desastres de la magnitud del que vivió el sur de Asia ponen de manifiesto las limitaciones del sistema internacional para suministrar ayuda a las víctimas.

Una de las serias limitaciones que han tenido las Naciones Unidas y OCHA en particular para poder responder de un modo eficaz a

los desastres de todo tipo ha sido la falta de voluntad de los Estados miembros para dotar adecuadamente el llamado Fondo Rotatorio Central de Emergencias (CERF en las siglas inglesas). La resolución 46/182 que creaba el DHA ya preveía la puesta en marcha de nuevos mecanismos de financiación, pero así como otros como los Llamamientos Consolidados (CAP) han funcionado de modo relativamente positivo, el CERF ha sido tan escaso que minaba la posible actuación rápida de la ONU. Afortunadamente en los años 2005 y 2006 las cosas han cambiado como veremos posteriormente..

En su actual estructura y funciones la OCHA divide su trabajo, precisamente, en dos grandes apartados: emergencias complejas y desastres naturales. La labor coordinadora de OCHA y, en general, del sistema de Naciones Unidas parece irse abriendo paso poco a poco con dificultades como mostrarían los siguientes datos:

- El Sistema de Llamamientos Unificados Interinstitucionales (CAP en la jerga onusiana) va consolidándose paulatinamente. La OCHA los realiza anualmente para aquellas crisis que permiten un cierto trabajo de planificación previa. Sin embargo la respuesta de los gobiernos donantes es en general muy desigual y como ya manifestaba Kofi Annan en su presentación de la Memoria de Naciones Unidas de 1999 "causó particular desaliento la escasa respuesta a que dieron lugar las crisis de Africa en un momento en que muchos países donantes disfrutaba de periodos de prolongada prosperidad"[6]. Este dato, estremecedor y que se ha mantenido en todos los CAP habla por si solo del reciente uso de la ayuda humanitaria como instrumento "realista" de política exterior en detrimento de los fines, que al menos retóricamente, deben impregnarla: orientación hacia las víctimas, no discriminación, imparcialidad, no condicionalidad, etc.[7]. El análisis de la respuesta de los donantes a los CAP (proceso de llamamientos consolidados de la

---

[6] Naciones Unidas, *Op. cit.* pp.75.

[7] Para un seguimiento de los CAP y de los mecanismos de financiación ver Global Humanitarian Assistance Update 2004 – 2005. Junio 2005. Puede obtenerse en www.globalhumanitarianassistance.org

ONU) es un buen indicador del mayor o menor compromiso multilateral de los diversos donantes y su visión de las crisis que vive el planeta. El hecho de que Irak fuera incluido en el CAP de 2003 pero no en el de 2004 hizo que las cifras globales de los llamamientos consolidados se redujeran en un 45% pasando de 4.000 millones de dólares en 2003 a 2.200 millones en 2.004[8]. En ambos años los fondos solicitados por Naciones Unidas se cubrieron en conjunto en un 64%, pero con grandes desigualdades. Así el 90% de los fondos para Irak en 2003 fue cubierto pero tan sólo se cubrió el 26% de lo demandado para Mozambique.

- Sobre tan sólo nueve donantes recaen más del 80% de los fondos incluidos en el CAP: ECHO (Comisión Europea), Alemania, Japón, Holanda, Noruega, Suecia, Reino Unido y Estados Unidos y donantes privados.

- Naciones Unidas ha tratado de dar un enfoque más coordinado y coherente a las diversas cuestiones que tienen que ver con el entorno necesario para la acción humanitaria: libertad de acceso a las víctimas, negociaciones con las partes en conflicto, respeto de los principios humanitarios. Además coincidiendo con el aniversario de los Convenios de Ginebra el Consejo de Seguridad celebró dos reuniones abiertas sobre la observancia y aplicación de las normas del derecho humanitario y se han puesto en marcha iniciativas para la protección de las poblaciones civiles en los conflictos armados. La cuestión de la coherencia ha planteado serios debates con otros actores y las propias ONG que ven como en muchos escenarios de conflicto y posconflicto, la labor de la ONU está más orientada a cumplir una agenda de tipo político que movida por intereses humanitarios.[9]

---

[8] Tomado del *Informe la Acción Humanitaria 2003-2004. Años convulsos, respuesta insuficiente* , Observatorio de Acción Humanitaria realizado por el autor y otros colaboradores de IECAH.

[9] MACRAE, Joanna: *Humanitarianism: facing new challenges*, Great decisions 2000. ODI (Overseas Development Institute, Politics and Humanitarian Aid: Debates, Dilemmas and Dissension, HPG report 10, London, April, 2000.

- Se inició un proceso de discusión entre las diversas agencias de Naciones Unidas para el tema de los desplazados internos, ya que no existe ningún organismo con competencia específica sobre esta cuestión. Tratando de coordinar la labor de ACNUR y del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos se han iniciado diversas acciones que permitan asignar responsabilidades en caso de crisis con gran número de desplazados internos. Al mismo tiempo se han elaborado estudios sobre países afectados por este problema y un compendio de prácticas eficaces basadas en experiencias de terreno. También OCHA coordina la Unidad de Desplazamiento Interno de la ONU.

Pese a estos avances en materia de coordinación, la propia complejidad del sistema de Naciones Unidas hace que se haya avanzado poco en el trabajo conjunto entre las agencias dedicadas al desarrollo sobre todo el PNUD y las humanitarias.

ALGO SE MUEVE EN LA ONU

Tras los numerosos debates desarrollados en el seno de la ONU en los años precedentes y al calor de un nuevo protagonismo del organismo multilateral en materia humanitaria visible, por ejemplo, en la respuesta al tsunami, se emprendieron en 2005 diversas iniciativas de interés. Sin que hayan logrado modificar el insatisfactorio balance general reflejado ya en páginas precedentes, deben ser destacadas como apuntes sobresalientes de una tendencia que habrá que seguir en años posteriores.

El informe *Humanitarian Response Review (HRR)*

Al inicio de 2005 el vicesecretario general para Asuntos Humanitarios y coordinador de la Respuesta de Socorro de la ONU, Jean Egeland, encargó un informe a una comisión independiente sobre la respuesta humanitaria en su conjunto. En el origen de la petición estaba la constatación, tantas veces repetida, de que en las actuales circunstancias el llamado sistema humanitario internacional no es capaz de responder y satisfacer las necesidades de las poblaciones afectadas por desastres de un modo predecible y a tiempo, unas carencias que se

manifiestan de modo aún más dramático en las grandes emergencias.

Durante los meses de febrero a junio de 2005 esta comisión realizó una investigación entre lo que se dio en llamar las «cuatro familias» de actores humanitarios: las agencias humanitarias de las Naciones Unidas, el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja, las organizaciones no gubernamentales (ONG) y, por último, otros actores como la Organización Internacional para las Migraciones (OIM). Se mantuvieron también contactos con el conjunto de países donantes y con la iniciativa GHD (Good Humanitarian Donorship) así como con el IASC (Comité Permanente Interagencias). Este enfoque dejaba fuera a los organismos públicos de países afectados por desastres, así como a otro tipo de organizaciones que en ellos trabajan en la prevención y en la respuesta. En consecuencia, fue criticado, pero ello no obsta para que muchas de las conclusiones del informe sean de gran interés.

El informe final, titulado *Humanitarian Response Review,*[10] fue publicado en agosto de 2005 y recoge algunos hallazgos, conclusiones y recomendaciones que han estado en la base del Programa de Reforma Humanitaria, emprendido por el vicesecretario general de Asuntos Humanitarios a finales del 2005 y actualmente en curso.

Algunas de las conclusiones más relevantes del informe, que abarca un número muy grande de temas, serían:

- Existe un elevado consenso entre la mayor parte de los actores implicados sobre que son necesarias reformas para mejorar el conjunto del sistema humanitario.
- Es preciso incrementar la responsabilidad de las agencias humanitarias y la rendición de cuentas del conjunto del sistema, sobre todo respecto de las víctimas. Se dice textualmente que «la agenda de rendición de cuentas debe estar dirigida por los principios humanitarios y las necesidades de las víctimas».
- Debe avanzarse en la medición de resultados y en la elaboración de instrumentos consensuados para esta medición entre

---

[10] Puede obtenerse el informe en http://www.reliefweb.int/library/documents/2005/ocha-gen-02sep.pdf.

donantes y receptores.

- Aunque las relaciones dentro de cada «familia» son estrechas, el trabajo en común entre miembros de diversas «familias» es muy escaso y debe incrementarse.
- Se plantean como sectores débiles en el conjunto de las agencias humanitarias el de recursos humanos, el de protección y algunos muy específicos como agua y saneamiento, nutrición, etc. Esta conclusión estuvo en la base del llamado *cluster approach*, del que hablaremos más adelante.
- Respecto al tema de la coordinación, el informe aboga por el concepto de *agencia líder* en los diversos campos de trabajo y por el reconocimiento de aquellas agencias que tiene una experiencia y un «saber hacer», cuando no un mandato diferenciado del resto.
- Considera conveniente disponer de un mapa de recursos a escala internacional para responder a emergencias. Este inventario de recursos debería involucrar a todos los actores, incluyendo a las ONG.

Aunque no cabe negar la utilidad de un ejercicio de revisión del conjunto de la respuesta humanitaria internacional, es inevitable que algunas de las conclusiones y recomendaciones suenen en cierta forma a «profecía autocumplida», en el sentido de que la mayor parte de ellas van en el sentido de fortalecer la capacidad y competencias de la ONU, su papel de liderazgo y el rol coordinador de toda la respuesta. Y eso, como es obvio, no es compartido por todos los actores. Es más, el propio informe reconoce que algunas cuestiones dentro del propio sistema de las Naciones Unidas limitan ese papel. Por ejemplo, se cita expresamente que «el actual modelo de misión integrada de la ONU no tiene suficientemente en cuenta las cuestiones humanitarias y supone un desafío para un sistema humanitario más inclusivo. En este sentido y como un mínimo requisito que debe cumplirse cuando se establezca una misión integrada, debe dotarse al representante del secretario general para Asuntos Humanitarios y Desarrollo de una autoridad suficiente para asegurar que se preserva el espacio humanitario y que los principios humanitarios de independencia, imparcialidad y neutralidad son respetados».

En cualquier caso, este informe supuso un considerable avance en los esfuerzos de las Naciones Unidas y otros actores por dar un

enfoque sistémico a la respuesta humanitaria global.

Programa de Reforma Humanitaria

Desde una perspectiva práctica, el informe mencionado en el apartado anterior se ha ido concretando en el Programa de Reforma Humanitaria, que engloba tres componentes complementarios: fortalecimiento de la capacidad de respuesta humanitaria, reforzamiento del sistema de coordinación humanitaria y seguridad de una financiación predecible.

Fortalecimiento de la capacidad de respuesta. El enfoque de clusters

Diversas evaluaciones de operaciones humanitarias realizadas por la ONU, el informe *HRR* e incluso el informe del secretario general de la ONU sobre «Fortalecimiento de la coordinación de la ayuda humanitaria de emergencia de las Naciones Unidas», presentado en la sexagésima Asamblea General, identificaban serios problemas en algunas áreas como protección, cobijo, agua y saneamiento, gestión de campos de refugiados y otros. Por ese motivo, el IASC (Comité Permanente Interagencias), del que forman parte tanto organizaciones de la ONU como el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja y algunas redes de ONG, adoptó durante 2005 el enfoque de *clusters* y eligió nueve sectores en los que iniciar este trabajo[11]. Cada uno de los sectores o *clusters* está liderado por una agencia y en él participan otras que tengan experiencia de trabajo en ese sector. Hasta la fecha se han constituido *clusters* en: gestión y coordinación de campos, alojamiento de emergencia, recuperación temprana, telecomunicaciones de emergencia, agua y saneamiento, salud, nutrición, logística y protección. No nos detenemos aquí en la descripción detallada de este enfoque que ya en 2005 ha comenzado a ponerse en práctica en algunas operaciones en el terreno.[12]

---

[11] Ver con más detalle en http://www.reliefweb.int/library/documents/2006/ocha-gen-31mar.pdf.

[12] Para más información en español, ver el *Boletín IECAH*, n.º 1, disponible en

Reforzamiento del sistema de coordinación humanitaria

Si la creación de la Oficina de Coordinación de los Asuntos Humanitarios (OCHA) supuso en su día un avance en los esfuerzos de coordinación en la ONU, durante mucho tiempo esto se plasmó solo en lo que podríamos llamar la coordinación en sede, a través del *proceso de llamamientos consolidados* (CAP, en sus siglas inglesas) o el propio trabajo del IASC. La coordinación en el terreno y la puesta en marcha de los Planes Coordinados de Acción Humanitaria (CHAP) o los Centros de Información Humanitaria ha ido mucho más lenta de lo previsto. De ahí que una de las bases de la reforma del sistema humanitario de la ONU sea el reforzamiento de la figura de los *coordinadores humanitarios* (a veces *coordinadores residentes*) y, a tal efecto, se han iniciado algunas actividades formativas y de apoyo durante 2005.

Financiación predecible. El Fondo Central de Respuesta a Emergencias (CERF)

La resolución 46/182 de 1991, que creaba el Departamento de Asuntos Humanitarios precursor de OCHA, ponía en marcha asimismo el Fondo Rotatorio Central de Emergencias, para hacer frente a estas situaciones y evitar que en cada caso las Naciones Unidas tuvieran que acudir a los donantes. Este antiguo fondo nunca estuvo muy dotado, por lo que una de las prioridades del vicesecretario general para Asuntos Humanitarios fue su reforma y fortalecimiento. Pues bien, el 15 de diciembre de 2005 la Asamblea General aprobó el nuevo CERF, con el objetivo de poder financiar en el plazo de menos de 72 horas la respuesta de emergencia que permita un despliegue rápido en el terreno.

El objetivo del nuevo CERF es llegar a unos 500 millones de dólares y cabe adelantar que, ya en 2006, numerosos países, incluida España con 12 millones de dólares, han hecho efectivas sus contribuciones. Este es un tema, en todo caso, que analizaremos en más

---

http://www.iecah.org.

detalle en el próximo *informe*[13].

Por último, habría que citar la utilización durante el año 2005 de los llamados *flash appeal* o llamamientos de emergencia, que tratan de movilizar de modo veloz la respuesta de los donantes.

EL MARCO DE ACCIÓN DE HYOGO. ¿ALGO NUEVO BAJO EL SOL?

Desde hace años y desde diversos organismos internacionales se ha venido tratando de abordar de un modo más adecuado todo el ciclo de los desastres, sobre todo de aquellos de componente natural; es decir, no solo las fases de respuesta sino también la preparación, la mitigación y la prevención. Así, la década de los noventa fue declarada Década Internacional para la Reducción de Desastres y a su finalización, en el año 2000, se aprobó la Estrategia Internacional de Reducción de Desastres (ISDR, en sus siglas en inglés) como enfoque global para situar la reducción de riesgos en el centro de las agendas de trabajo de los actores públicos y privados implicados en estas materias, construyendo una «cultura de prevención» en todas las sociedades afectadas por los desastres.

Institucionalmente la ISDR está liderada por el vicesecretario general para Asuntos Humanitarios de la ONU y se constituye como un sistema bastante flexible de plataformas nacionales, regionales, programas y mecanismos que tratan de llevar adelante los objetivos de la estrategia.

Como hito fundamental de ese proceso, en enero de 2005 se celebró en Kobe (Japón) la Conferencia Mundial de Reducción de Desastres, que adoptó el Marco de Acción de Hyogo 2005-2015: fortalecer la resiliencia[14] de naciones y comunidades ante los desastres.[15] La

---

[13] Para más información sobre el CERF en español véase http://www.intermonoxfam.org/UnidadesInformacion/anexos/2945/0_2945_201005_Financiación_emergencias.pdfespañol

[14] Utilizamos *resiliencia* con el sentido de 'resistencia y capacidad de recuperación', que combina los significados con que se utiliza en la física de materiales, la

pretensión es convertirlo en el núcleo de la ISDR, estableciendo prioridades y objetivos concretos para que los lleven adelante organismos e instituciones implicadas.

Objetivos de la Conferencia:

1. La integración más efectiva de la reducción de riesgos en las políticas, los planes y los programas de desarrollo sostenible a todo nivel.
2. La creación y el fortalecimiento de instituciones, mecanismos y medios a todos los niveles para aumentar la resiliencia ante las amenazas.
3. En la fase de reconstrucción de las comunidades damnificadas, la incorporación sistemática de criterios de reducción de riesgos en el diseño y la ejecución de los programas de preparación para las situaciones de emergencia, de respuesta y de recuperación.

Resultados:

Marco de Acción de Hyogo 2005-2015

"Aumento de la resiliencia de las naciones y comunidades ante los desastres

Aunque siempre se puede ser escéptico sobre los resultados reales de este tipo de conferencias internacionales, hay que destacar que el Marco de Acción de Hyogo fue adoptado por 168 países, tal vez influidos por los efectos del tsunami que había asolado las costas del sur de Asia unas semanas antes. El impacto de aquella tragedia y la convicción de que si hubieran existido en el Océano Índico mecanismos de predicción y prevención ante tsunamis similares a los de otros océanos

---

ecología y la psicología.

[15] Puede obtenerse toda la información sobre el ISDR, y sobre Hyogo en particular, en http://www.unisdr.org/wcdr.

los efectos se hubieran mitigado, impulsaron a una adopción unánime del Marco de Acción.

Figura 2. Las prioridades del Marco de Acción de Hyogo

Velar porque la reducción de riesgos (RRD) sea una prioridad nacional y local	Fortalecimiento de los organismos de la sociedad civil que promueven la reducción de riesgos
Utilizar los conocimientos las innovaciones y la educación para crear una cultura de seguridad y de resiliencia	Gestión e intercambio de información Educación y sensibilización
Identificar, evaluar y vigilar los riesgos y potenciar la alerta temprana	Identificación, evaluación y seguimiento de riesgos Promoción de la alerta temprana
Reducir los factores de riesgo	Prevención y mitigación
Mejorar la preparación ante desastres	Preparación de una respuesta eficaz ante desastres

Junto a estas prioridades, el marco establece cuatro áreas transversales de atención preferente: enfoque multirriesgo, perspectiva de género y diversidad cultural, participación de comunidades y voluntarios y, por último, desarrollo de capacidades y transferencia tecnológica. Además identifica unos mecanismos de implementación y seguimiento para todos los actores tanto estatales y multilaterales como no estatales, siendo de destacar que en la Conferencia de Kobe hubo una nutrida representación de ONG y redes de ONG.

Una de las cuestiones que, asimismo, se abordó en Kobe y que ¡una vez más! no quedó clara fue la relación de los desastres con los procesos de desarrollo y, más en concreto, la cuestión de cómo deben abordarse estos temas de gestión de riesgos dentro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

LAS OPERACIONES DE PAZ DE LA ONU

En el otro gran ámbito de trabajo de las Naciones Unidas vinculado de algún modo con la acción humanitaria, el de las

operaciones de paz, ha habido en estos años importantes cambios con la publicación del Informe del Panel de expertos independientes sobre operaciones de mantenimiento de la paz en el año 2000[16]. (Conocido como Informe Brahimi por ser ese diplomático quien coordinó la redacción).

El informe se puso en marcha, precisamente, por la constatación de que muchas de las OP de la ONU no se habían desarrollado de modo eficaz y en ocasiones habían contribuido a una confusión de papeles entre las labores humanitarias y las propias del mantenimiento de la paz.

Las principales recomendaciones del informe van en el sentido de:

* Dar más poder y autonomía política al Department of Peacekeeping Operations (DPKO) en la ONU.
* Aprobar mandatos que sean imparciales pero no necesariamente neutrales, especialmente si una de las partes en conflicto usa la violencia.
* Cuando el Consejo de Seguridad de la ONU decide autorizar una misión de mantenimiento de la paz, esta debe tener el firme compromiso de cumplir su mandato y debe contar con los medios, inclusive militares, para ello.
* Definir una estrategia de "despliegue rápido y efectivo" que permita situar en 30 días tropas en el terreno para misiones tradicionales de mantenimiento de la paz y 90 días para misiones más complejas
* Impulsar a los Estados miembros a crear fuerzas de aproximadamente 3.000/5.000 efectivos que puedan estar disponibles para misiones de la ONU en 30 días.
* Establecer una lista de efectivos militares y policiales que puedan ser llamados con urgencia, *on-call list*, para actuar en siete días y que ayuden a poner en marcha operaciones de mantenimiento de la paz.
* Autorizar unos fondos de 50 millones de dólares al secretario general de la ONU para que comience a planificar operaciones de paz con anticipación.

---

[16] Información sobre el Panel, miembros, recomendaciones, resumen y texto completo en: <http://www.un.org/peace/reports/peace_operations/menu.htm>

* Asegurar que las operaciones de paz tienen fondos suficientes para ir acompañadas de proyectos rápidos que mejoren las condiciones de vida de las personas en las zonas afectadas.
* Crear un grupo de trabajo (*task force*) para cada misión en las que se combinen análisis político, operaciones militares, policía civil, asistencia electoral, ayuda a los refugiados y desplazados, información pública, logística, finanzas y reclutamiento.

En una primera lectura las recomendaciones parecen bastante lúcidas y razonables vistas las limitaciones y los fracasos de muchas de las operaciones de paz de la década pasada. El impacto real del informe Brahimi fue grande en el sistema internacional y ha llevado a un replanteamiento de estas operaciones y al inicio de las llamadas operaciones integradas[17].

Otras cuestiones vinculadas con las OP de la ONU.

No es aquí lugar para desarrollar otro de los temas fundamentales que ha contribuido en estos años a impulsar el debate en las Naciones Unidas sobre cuestiones relacionadas con la acción humanitaria y la respuesta a los conflictos: la intervención humanitaria y el debate en torno a la "responsabilidad de proteger". Simplemente queremos recalcar aquí que, esta cuestión que estuvo marginada de los debates de la ONU por el énfasis puesto por Estados Unidos en la llamada "guerra contra el terror", se ha retomado en la última Asamblea General cuyo documento final recoge del muchas de las ideas Informe sobre la Responsabilidad de Proteger.

Auspiciada por el Gobierno de Canadá, se estableció en septiembre de 2000 y así se anunció a la Asamblea General de la ONU, la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados,

---

[17] Ver a este respecto THIEUX Laurence y REY MARCOS Francisco, *El complejo reto humanitario de las misiones integradas.* En Informe del Observatorio de Acción Humanitaria 2005. La acción humanitaria en 2005: año de desastres naturales y … mucho más. IECAH. 2006

que publicó el *Informe la responsabilidad de proteger*[18] a finales de 2001. El nombre no puede ser más significativo. Se trata de pasar de un hipotético derecho a intervenir dónde y cuando ciertos Estados quieran, a la responsabilidad de proteger a las poblaciones en peligro o amenazadas o a aquellas que ven en peligro su seguridad humana, con criterios claros y preestablecidos. Responsabilidad de protección que emana de los instrumentos de derecho internacional firmados y ratificados por los propios Estados. Así, por ejemplo "… la Comisión descubrió que la expresión *intervención humanitaria* no ayudaba a avanzar en el debate, también estima que la terminología usada en debates anteriores para argumentar a favor o en contra del *derecho a intervenir* de un Estado en territorio de otro Estado está anticuada y carece de utilidad. Preferimos hablar no del derecho a intervenir sino de la *responsabilidad de proteger*."

Del mismo modo, propone abandonar el uso de "intervención humanitaria" y hablar claramente de intervención o en su caso de intervención militar pues "el empleo en este contexto de una palabra como *humanitario* cuyo significado es intrínsecamente positivo, tiende a predeterminar la propia cuestión de que se trata, es decir, si la intervención es defendible o no."

La cuestión de las operaciones de paz y de la intervención humanitaria nos lleva necesariamente a dedicar, aunque sea unas líneas al asunto de la participación de fuerzas armadas en misiones de carácter humanitario[19].

Aunque contingentes militares han participado desde hace muchos años en operaciones con componentes humanitarios tanto tras desastres naturales como en conflictos, tras la crisis en los Balcanes y los bombardeos de la OTAN sobre Yugoslavia el cambio es fundamental. Con el expresivo título de ¿pueden coexistir las intervenciones militares y las acciones humanitarias? comenzaba uno de los capítulos del Informe Mundial sobre Desastres 1997 editado por la Federación Internacional de

---

[18] Comisión Internacional sobre Intervención y soberanía de los Estados, *La responsabilidad de proteger*, accesible en www.iciss-ciise.gc.ca/menu-e.asp. Canadá 2001.

[19] Esta parte esta tomada parcialmente de otros artículos del autor.

Cruz Roja y Media Luna Roja que ya aventuraba lo que luego se ha complicado aún más. La pregunta sin duda es pertinente, ya que la irrupción de los militares en el escenario humanitario tras las resoluciones del Consejo de Seguridad de la ONU declarando intervenciones de carácter humanitario, ha alterado y confundido de modo importante el propio concepto de acción humanitaria. La posterior acción militar en los Kosovo de la mano de la OTAN, sin autorización de Naciones Unidas o las acciones unilaterales en Afganistán e Irak han complicado aún más esta cuestión.

El abuso del calificativo humanitario buscando una mayor legitimidad a operaciones básicamente militares y de coerción han hecho más borrosa la división, que existe y debe mantenerse, entre tres campos de acción diferentes: el político, el militar y el humanitario. Las operaciones militares pueden detener la matanza, controlar la violencia, asegurar corredores y garantizar y proteger espacios de seguridad. La acción humanitaria no. Pero la acción humanitaria, incluso con recursos limitados puede llegar a lugares inaccesibles y durante el conflicto[20]. Además lo hace con criterios de neutralidad, imparcialidad y orientada a las víctimas sin importar su procedencia ni pertenencia a uno u otro bando.

La evaluación de las intervenciones humanitarias con participación de la fuerza militar y el análisis de los riesgos de la vinculación entre lo militar y lo humanitario ha llevado a plantear una serie de condiciones para que estas puedan coexistir y beneficiarse mutuamente y ser más eficaces para asistir a las víctimas y resolver los conflictos. Entre estas están el respeto y la diferenciación entre ambas sobre todo en situaciones de máxima violencia "donde la relación se torna más difícil y se requiere fijar mayor distancia entre militares y humanitarios con el fin de permitirle a cada uno realizar sus tareas de manera efectiva. En este caso es mejor que lleven a cabo su labor de manera separada aunque complementaria. Se puede actuar, así, tanto sobre la causa como sobre el efecto del sufrimiento.". También se dice que "resulta claro, como enseñan los errores cometidos, que las agencias

---

[20] Federación Internacional de Cruz Roja y Media Luna Roja, *Informe Mundial de Desastres 1997*, Oxford University Press, Oxford, 1997.

humanitarias deben mantener firmemente su imparcialidad, su neutralidad y su independencia”[21] .

Los problemas específicos que acompañan a las fuerzas armadas en situaciones de gran violencia en operaciones de índole humanitaria son diferentes y han sido analizados, entre otros por Adam Roberts[22] refiriéndose a las operaciones de mantenimiento de la paz de Naciones Unidas con fines humanitarios. Incluso en esos casos sucede que la presencia de fuerzas armadas condiciona la imparcialidad ya que es vista como parcial por una de las partes. Aunque acciones humanitarias y participación militar con mandatos claros y en operaciones de paz pueden coexistir, la diferenciación entre ambas debe ser nítida y unos y otros deben tener claros los límites de su acción. Conviene recordar que la propia ONU estableció en 1994 las llamadas Oslo Guidelines[23] para establecer criterios restrictivos sobre el uso de medios militares en operaciones humanitarias. La evolución de los mandatos de las operaciones de paz de la ONU y su vinculación, en ocasiones, a la prestación de asistencia han hecho que la clásica división entre unos y otros aspectos de las operaciones de paz sea ahora menos clara. En los últimos años ha existido una tendencia entre las FF.AA. a presentar la “parte por el todo”. Las operaciones de paz con mandatos del CSNU sólo tienen en contadas ocasiones misiones relacionadas con la AH y, sin embargo, se tienden a presentar como esencialmente humanitarias.

Aunque no existe hasta la fecha un marco normativo claro y vinculante para estas cuestiones a nivel internacional, si existen propuestas y posiciones de las Naciones Unidas y de algunos países donantes con tradición en esta materia.

1. La OCHA en colaboración con diversos donantes elaboró en 1994 las llamadas Directrices de Oslo (Oslo Guideliness) sobre uso de

---

[21] Federación Internacional de Cruz Roja y Media Luna Roja, *op.cit,* pg.23-34.

[22] ROBERTS, Adam, “El uso de las fuerzas de mantenimiento de la paz de UN con fines humanitarios”, *RPN* nº 23, enero-abril 1997, Editado en castellano por HEGOA, Universidad del País Vasco, Bilbao.

[23] OCHA. Civil and Military Defence Assets in Humanitarian Action. Fueron renovadas en 2004 por OCHA y ECHO.

medios militares y de defensa civil en ayuda humanitaria que son hasta la fecha el documento de referencia para este tema. En las Directrices se establece que las FF.AA. nunca deberían participar en asistencia directa a las víctimas, colaborando indirectamente o con apoyo infraestructural. Se insiste en que esta participación debería ser el último recurso, no debería suponer coste adicional alguno y estar siempre bajo control civil. En junio de 2004, el IASC (Comité Permanente Inter. Agencias que agrupa a ONG y Organismos internacionales) publicó un documento de referencia que renueva los criterios de Oslo[24].

2. Los propios organismos internacionales y organismos donantes han sido conscientes desde hace años de los problemas que plantea la creciente militarización de la AH. El CAD (Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE) elaboró un estudio en 1998 en el que se concluye que la asistencia prestada por medios militares es más cara y en la mayor parte de los casos no se justifica.

3. Algunas cooperaciones bilaterales han elaborado posiciones sobre esta materia y cuentan con experiencia en la utilización de medios militares en los aspectos logísticos, de seguridad o de información vinculados a la ayuda humanitaria.

4. Las FF.AA. de diversos países u organismos multilaterales como la OTAN, por su parte, han creado desde hace años los llamados equipos CIMIC (Cooperación Cívico Militar) que han participado en ciertas actividades humanitarias dentro de operaciones de paz o de otro tipo. En cualquier caso el objetivo de los equipos CIMIC es complementar el despliegue militar y por eso, aunque en ocasiones puedan tener una mayor vinculación con lo humanitario, no es ésta su misión fundamental.

5. En este contexto, algunos de los elementos de esta cuestión que generan debates serían:

   a. La militarización de la ayuda humanitaria puede conllevar un rechazo de la población civil a la que se

---

[24] Ver http://www.reliefweb.int/library/documents/2004/ocha-civmil-28jun.pdf

pretende ayudar

b. La militarización de la ayuda supone un riesgo para los trabajadores humanitarios y para el acceso a las víctimas

c. La "ayuda humanitaria" prestada por los ejércitos puede ser parcial

d. La "ayuda humanitaria" prestada por los ejércitos es cara y poco eficiente

e. La militarización de la ayuda humanitaria como instrumento propagandístico de los Estados.

Por ello, con todos los elementos anteriores nos parece un olvido "imperdonable" el hecho de que el informe del grupo de alto nivel sobre reforma de la ONU no incluyera propuestas de fortalecimiento del sistema de respuesta y prevención de desastres y se centrara sobre todo en lo relativo al entorno de paz y seguridad y lucha contra el terrorismo. Tampoco en Kobe, lamentablemente, se avanzó mucho y la impresión generalizada es que tras el shock producido por el desastre asiático, la comunidad internacional vuelve por donde solía: a no abordar a fondo las reformas institucionales y los compromisos financieros para enfrentar estas situaciones más allá de la emergencia.

TENDENCIAS ENTRE LOS "DONANTES" Y OTROS ORGANISMOS INTERNACIONALES.

El auge de las cuestiones humanitarias y la necesidad de responder a los desastres y crisis de todo tipo ha ido dando lugar a un creciente papel de los organismos internacionales y de las cooperaciones bilaterales en acción humanitaria. Citaremos brevemente algunas cuestiones relevantes en el ámbito de la Unión Europea, el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE y de los donantes bilaterales en el llamado Good Humanitarian Donorship (Buenas donaciones Humanitarias).

El Comité de ayuda al desarrollo (CAD) de la OCDE.

Coincidiendo con la nueva tipología de conflictos y el agravamiento de las emergencias complejas en los años noventa, el CAD comenzó a preocuparse también por el efecto sobre el desarrollo de los conflictos, y en general sobre la necesidad de dar coherencia y complementariedad a los diversos instrumentos de la ayuda incluyendo, por supuesto, la ayuda humanitaria. Fruto de esta preocupación fue la creación en el seno del CAD del grupo de trabajo sobre la relación entre los conflictos, la ayuda humanitaria, la rehabilitación y el desarrollo que desde 1995 ha producido diversas posiciones y documentos que reflejan la posición de los países donantes sobre estos temas.

El resultado más importante del grupo especial fue la publicación en 1997 de la *Directrices del CAD sobre los conflictos la paz y la cooperación para el desarrollo*, que fue acompañada de una *Declaración de principios de los Ministros de Desarrollo y otros altos cargos de los organismos de cooperación de los países de la OCDE*, que resume los elementos esenciales de las directrices y establece los compromisos y acciones claves necesarias para responder a la necesidad de prevenir los conflictos y construir la paz.

En efecto, tras la publicación en 1996 del informe del CAD *Shaping the 21st Century: The Contribution of Development Co-operation*[*], se propuso un enfoque común hacia la cooperación para el desarrollo. Este enfoque de carácter general, que ha marcado el trabajo del CAD durante estos años, puede desempeñar también un papel vital en relación a la actuación en el ámbito de los conflictos y en la construcción de la paz, y se fue concretando en las *Directrices y la Declaración de Principios.*

Para el CAD, aunque con sus particularidades, la ayuda humanitaria es un instrumento de la ayuda al desarrollo que debe utilizarse en ciertas situaciones en las que tiene ventajas comparativas con otros. Lo interesante del trabajo del CAD en este terreno es que tras varias décadas en las que no prestó atención al asunto, desde el año 1995

---

[*] Hay versión española con el título de "La cooperación para el desarrollo en los albores del siglo XXI", editada en México.

ha desplegado un enorme trabajo de producción de doctrina sobre diversos aspectos de la relación ayuda desarrollo. En esta línea, el CAD ha ido publicando documentos sobre la reducción de los gastos militares y su papel en el desarrollo, sobre la participación de los militares en las operaciones humanitarias y el uso de medios militares en ellas analizando sus ventajas y desventajas, sobre el uso de incentivos y "desincentivos" como estrategias para promover el desarrollo y más recientemente materiales sobre evaluación de la ayuda en emergencias complejas[25].

Las conclusiones de muchos de estos trabajos reflejan la preocupación del CAD por situar la ayuda en un contexto más amplio pero restringiendo su uso a los fines estrictamente humanitarios. El CAD también ha visto con preocupación el crecimiento de los fondos de ayuda humanitaria en momentos de "fatiga de la ayuda" – esto es, el declive tendencial de los presupuestos de AOD y las dudas crecientes respecto a su efectividad- que se observa tras el fin de la guerra fría.

Tras los atentados del 11 S y el nuevo contexto internacional, el CAD ha continuado esta preocupación con la publicación de Directrices sobre Reforma del sistema de seguridad y gobernanza (2005) o con la elaboración de propuestas sobre nuevos sistemas de definición y contabilización de los gastos de ayuda humanitaria en línea con las propuestas del Good Humanitarian Donorship[26].

En definitiva, el CAD ha sido más sensible que la mayor parte de los Estados miembros del mismo para tratar de mantener los montos de ayuda al desarrollo y el uso más riguroso del conjunto de instrumentos de ayuda, entre ellos la ayuda de emergencia. El problema es que muchas de sus recomendaciones e informes no se plasman luego en las políticas de los países que lo componen.

---

[25] Ver REY MARCOS, Francisco y GONZALEZ- BUSTELO, Mabel, El Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE y los conflictos, la paz y la cooperación para el desarrollo, Ministerio de Asuntos Exteriores, 2000.

[26] DAC–OECD. *Improving stathistical reporting on humanitarian aid. Identifying a common definition of humanitarian aid for statistical and reporting purposes*. Working Paper. June 2005.

La Unión Europea.

Los orígenes de la ayuda de emergencia de la Comunidad Europea se remontan, prácticamente, a la propia creación de la Comunidad; pero no es hasta 1992, con la creación de la ECHO (Oficina Humanitaria de la Comunidad Europea), que este organismo se dota de un instrumento específico para hacer frente a las crisis humanitarias. No es, por supuesto, casual este surgimiento, que trata de adecuar la maquinaria de la Comisión a nuevos retos y problemas: aumento de emergencias complejas, crisis en los Balcanes, agravamiento de la situación en los Grandes Lagos, etc. Con la aprobación del reglamento de Ayuda Humanitaria en 1996[27] se consolida esta AH de la Comunidad y se la dota de la base jurídica adecuada. De este modo, la Comisión Europea ha contado desde 1992 con un instrumento ágil y eficaz para responder a los desastres naturales y a los conflictos armados y otras situaciones similares.

Sin embargo, en algunas ocasiones la ayuda humanitaria se ha convertido en una suerte de acción sustitutoria en situaciones que hubieran requerido una respuesta política por parte de la Comunidad Europea. Basta con recordar el inicio del conflicto en los Balcanes tras la separación de Croacia y Eslovenia de la República Federal Yugoslava y la falta de acuerdo entre los países de la Comunidad Europea de la época para abordar de modo común las consecuencias políticas de esta separación. La Comisión Europea destinó enormes cantidades de dinero a través de la ECHO a paliar las desastrosas consecuencias del conflicto pero fue muy poco activa, sobre todo en las primeras fases del conflicto, en la propuesta de soluciones políticas al mismo.

Durante estos años, la UE se ha convertido en el primer donante mundial de ayuda humanitaria (sumando las aportaciones de los estados miembros y la de la Comunidad), y a través de la ECHO ha impulsado numerosas operaciones en todo el mundo, con una estructura, modos de trabajo, enfoques y criterios que han permanecido relativamente estables.

La base jurídica de la ayuda humanitaria de la UE se recoge en el

---

[27] reglamento (CE) n.º 1257/96.

reglamento, que explicita una concepción de la ayuda humanitaria independiente de los intereses de la política exterior o de otro tipo y orientada hacia la prevención y disminución del sufrimiento humano, en línea con la Declaración de Madrid y otros documentos. Algunos de sus aspectos más relevantes, desde este punto de vista, son los siguientes:

- *El derecho a recibir asistencia humanitaria*. En el preámbulo se recoge con claridad el derecho de las víctimas de catástrofes naturales, guerras u otros conflictos a recibir una asistencia humanitaria internacional cuando se demuestre que no pueden ser eficazmente socorridas por sus propias autoridades.

- *El objetivo de la ayuda humanitaria de la Unión Europea*. El reglamento concreta el objetivo general de prevención y disminución del sufrimiento humano contenido en el preámbulo en una serie de objetivos concretos como «salvar y preservar vidas humanas en situaciones de emergencia o inmediatamente posteriores y como consecuencia de catástrofes naturales que hayan provocado pérdida de vidas humanas, sufrimientos físicos, psicológicos y morales y daños materiales». De igual modo y frente a concepciones simplemente de emergencia de la ayuda, el reglamento plantea «suministrar la asistencia y el socorro necesario a las poblaciones afectadas por crisis más prolongadas, en particular como consecuencia de conflictos o guerras».

- *Los diversos tipos de ayuda*. El reglamento, sin ser exhaustivo, establece un listado de posibles acciones susceptibles de ser apoyadas por la Comisión Europea dentro de la ayuda humanitaria, que van desde operaciones tras una catástrofe hasta acciones de rehabilitación a corto plazo, de preparación para desastres o de apoyo a acciones civiles de protección en favor de las víctimas de conflictos.

- *No condicionalidad de la ayuda humanitaria*. A diferencia de la cooperación para el desarrollo, que en su evolución ha incorporado elementos de condicionalidad en materia de derechos humanos y que en la política comunitaria de cooperación ha incluido la llamada «cláusula democrática», en el reglamento no existe alusión o referencia alguna que permita

vincular la ayuda a la política exterior y de seguridad común (PESC) o a otros aspectos de la política comunitaria.

Tras la discusión del Tratado Constitucional, la ayuda humanitaria se incorpora como una nueva materia en ella, tratando de recoger lo previsto en el reglamento de Ayuda Humanitaria (1275/96) de 1996 en el artículo III 321 de la parte III. Pese a su brevedad, este artículo recoge los principios de imparcialidad y neutralidad y no discriminación, y con respecto a los actores, propone la creación de un Cuerpo Voluntario Europeo de Ayuda Humanitaria formado por jóvenes para llevar a cabo las operaciones humanitarias.

Aunque el reglamento permite que sea la Comisión la que ejecute directamente las actividades de asistencia, en la práctica es la ECHO la que canaliza la ayuda a través de sus socios operativos (ONG, sistema de NU, Cruz Roja) mediante el llamado Acuerdo Marco de Asociación (AMA). El análisis de cómo ha evolucionado la asignación de fondos es interesante, pues refleja una clara tendencia a financiar las ONG en detrimento de los organismos de NU: más del 70% del presupuesto de la ECHO se canaliza a través de las ONG o de la Cruz Roja. El AMA se diseñó para ser un instrumento flexible que permitiera la rápida respuesta a las crisis y por eso establece mecanismos y procedimientos de trabajo adecuados a la ayuda humanitaria[28].

Los donantes[29]

Un grupo de países clásicamente más comprometidos con la asistencia humanitaria y con una cierta mayor reflexión en la materia han puesto en marcha algunas iniciativas para mantener la orientación de la

---

[28] www.europa.eu.int/comm/echo

[29] Usamos el término con el contenido más o menos convencional que le dan los organismos internacionales aunque en ocasiones, como en la Conferencia de Donantes para Irak celebrada en Madrid, la adecuación del término a lo que allí se vio es más bien dudosa. Para más detalles sobre este tema ver REY MARCOS, Francisco : "La financiación de la asistencia humanitaria: el papel de los donantes y sus implicaciones", en *Anuario CIP 2004*, Icaria, Barcelona, 2004

ayuda en función de las necesidades y establecer una serie de criterios y de compromisos al respecto. En efecto, durante el mes de junio de 2003 se celebró en Estocolmo la Reunión Internacional sobre "Buenas Donaciones Humanitarias" (Good Humanitarian Donorship) auspiciada por el gobierno sueco y a la que acudieron tanto donantes bilaterales como agencias de las Naciones Unidas y organismos internacionales no gubernamentales con el objetivo de fijar ciertos criterios comunes en materia de donaciones de ayuda humanitaria. Ello es reflejo de esta aumento del interés por las cuestiones humanitarias a que estamos haciendo referencia.

La primera Conferencia del GHD en Estocolmo aprobó 23 principios que los donantes se comprometen a cumplir en sus actuaciones y un plan de trabajo y calendario para llevarlo a cabo.

Los 23 principios de la GHD (Buenas donaciones humanitarias)[30]

Objetivos y definición de la acción humanitaria

1. Los objetivos de la acción humanitaria son: salvar vidas, aliviar el sufrimiento y mantener la dignidad humana durante y después de las crisis -provocadas por el hombre o por catástrofes naturales-, así como tener una buena capacidad de respuesta para cuando sobrevengan tales situaciones.

2. La acción humanitaria debe guiarse por los principios humanitarios de: humanidad, que sustenta sobre la importancia central de salvar vidas humanas y aliviar el sufrimiento allí donde se dé; imparcialidad, que es emprender las acciones humanitarias basándose únicamente en las necesidades de las personas, sin discriminación entre las poblaciones afectadas o dentro de ellas; neutralidad, que significa que la acción humanitaria no debe favorecer a ningún bando en un conflicto armado o a ninguna de las partes en una disputa allí donde la acción humanitaria se esté llevando a cabo; independencia, que es la autonomía de los objetivos

[30] Traducción del *Good Humanitarian Donorship*, Estocolmo, junio de 2003

humanitarios respecto a objetivos políticos, económicos, militares u otros que cualquier actor pueda tener en relación con las zonas donde la acción humanitaria se esté realizando.

3. La acción humanitaria incluye la protección de civiles y de aquellos que ya no toman parte en las hostilidades, y la provisión de comida, agua y saneamiento, refugio, atención sanitaria y otros tipos de asistencia, emprendidos a favor de las personas afectadas y para facilitar el retorno a la vida normal y a un modo normal de vivir.

Principios generales

4. Respetar y promover la aplicación del derecho internacional humanitario, la legislación sobre los refugiados y los derechos humanos.

5. Al tiempo que se reafirma la responsabilidad principal de los Estados ante las víctimas de emergencias humanitarias dentro de sus fronteras, esforzarse por asegurar una financiación flexible y rápida basada en la obligación colectiva de hacer lo posible para satisfacer las necesidades humanitarias.

6. Destinar fondos humanitarios en proporción a las necesidades y de acuerdo con análisis de necesidades.

7. Solicitar que las organizaciones que ejecutan la acción humanitaria garanticen, en el mayor grado posible, una implicación adecuada de los beneficiarios en el diseño, la aplicación, el seguimiento y la evaluación de la respuesta humanitaria.

8. Fortalecer la capacidad de los países y las comunidades locales afectados para prevenir, prepararse, mitigar y responder a las crisis humanitarias, con el fin de asegurarse de que los gobiernos y las comunidades locales estén mejor capacitadas para cumplir con sus responsabilidades y coordinarse de modo efectivo con sus socios humanitarios.

9. Proporcionar asistencia humanitaria que favorezca la recuperación y el desarrollo a largo plazo, esforzándose por garantizar el apoyo, cuando sea el caso, a la conservación y el retorno a un modo de vida sostenible y la transición desde la ayuda humanitaria hacia

actividades de recuperación y desarrollo.

10. Apoyar y promover la función central y única de las Naciones Unidas en proporcionar dirección y coordinación de la acción humanitaria internacional, la función especial del Comité Internacional de la Cruz Roja y el papel vital de las Naciones Unidas, del movimiento internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja y de organizaciones no gubernamentales en la realización de acciones humanitarias.

Financiación, gestión y responsabilidad de los donantes

(a) Financiación

11. Esforzarse por asegurar que la financiación de la acción humanitaria en nuevas crisis no vaya en perjuicio de la satisfacción de las necesidades en crisis actuales.

12. Considerando la exigencia de aportar una respuesta dinámica y flexible a las necesidades cambiantes en las crisis humanitarias, esforzarse por asegurar la previsión y flexibilidad en la financiación de agencias, fondos y programas de las Naciones Unidas y de otras organizaciones humanitarias cruciales.

13. Al tiempo que se insiste en la importancia de un establecimiento de prioridades transparente y estratégico y de una planificación financiera por medio de organizaciones, explorar la posibilidad de reducir las asignaciones específicas, o mejorar su flexibilidad, y de introducir mejoras en la financiación a largo plazo.

14. Contribuir responsablemente, y sobre la base del reparto de la carga, a los Llamamientos Consolidados Interagencias (CAP) de las Naciones Unidas y a los llamamientos del movimiento internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja, y apoyar activamente la formalización de Planes de Acción Humanitaria Común (CHAP) como instrumento primordial de planificación estratégica, fijación de prioridades y de coordinación en emergencias complejas.

(b) Promoción de estándares y mejora en la ejecución

15. Solicitar que las organizaciones humanitarias se adhieran

completamente a las "Buenas Prácticas" y se comprometan a promover la rendición de cuentas, la eficiencia y la eficacia en el desempeño de la acción humanitaria.

16. Promover el uso de las directrices y principios del Comité Permanente Interagencias (IASC) en las actividades humanitarias, los Principios Rectores sobre Desplazamiento Interno y el Código de Conducta de 1994 para el movimiento internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja y las organizaciones no gubernamentales en respuesta a desastres.

17. Estar preparados para ofrecer apoyo al desempeño de acciones humanitarias, incluida la facilitación del acceso humanitario seguro.

18. Apoyar los mecanismos de planificación de contingencias de las organizaciones humanitarias, incluida, cuando sea el caso, la asignación de fondos, para fortalecer la capacidad de respuesta.

19. Afirmar el papel primordial de organizaciones civiles en el desempeño de la acción humanitaria, particularmente en zonas afectadas por conflictos armados. En situaciones en que se utilizan la capacidad y los recursos militares para apoyar la acción humanitaria, garantizar que este uso está en conformidad con las leyes humanitarias internacionales y con los principios humanitarios y que reconoce la función de liderazgo de las organizaciones humanitarias.

20. Apoyar la aplicación de las Directrices sobre el Uso de Recursos de Defensa Militar y Civil para el Alivio de Desastres de 1994 y las Directrices sobre el Uso de Recursos de Defensa Militar y Civil para Apoyar Actividades Humanitarias de Naciones Unidas en Emergencias Complejas de 2003.

(c) Formación, información y responsabilidad

21. Apoyar las iniciativas relativas a la formación, la información y la rendición de cuentas en el desempeño efectivo y eficaz de la acción humanitaria.

22. Promover las evaluaciones regulares de las respuestas internacionales a las crisis, incluidas las evaluaciones sobre la

actuación de los donantes.

23. Asegurar un alto grado de precisión, puntualidad y transparencia en los informes de los donantes sobre el gasto oficial en asistencia humanitaria, y alentar la elaboración de formatos estandarizados para facilitar esta información.

Las reflexiones del GHD han sido recogidas por el CAD que ha ido adoptando algunas cuestiones, como el uso del término acción humanitaria, y ha planteado otras a discusión buscando posiciones comunes de todos los donantes también en este foro.

El proceso de buenas prácticas de donación es aún incipiente pero refleja el que algunos donantes están interesados en la mejora del conjunto del sistema humanitario y en el establecimiento de criterios de responsabilidad y calidad y, en esa medida, nos parece de gran interés. Hasta el momento, tan sólo seis países han publicado estrategias nacionales de implementación de los acuerdos de Estocolmo.

Algunas propuestas[31]

La respuesta a las crisis provocadas por desastres naturales y conflictos armados, han demostrado, una vez más, la capacidad de reacción de las sociedades y opiniones públicas ante estas tragedias. Pero pone más de manifiesto la falta de respuesta a situaciones crónicas o de extrema vulnerabilidad que están en el fondo de estas crisis y los riesgos que eso conlleva. Eso y las reflexiones anteriores en relación con el sistema internacional de ayuda, nos llevarían a proponer la necesidad de:

- Fortalecer los mecanismos de preparación ante desastres y prevención, incorporándolo como un prerrequisito para los proyectos de cooperación para el desarrollo en zonas de alta

---

[31] Tomadas algunas de REY MARCOS, Francisco, *El sistema internacional de respuesta a los desastres. Limitaciones y tendencias*. En La acción humanitaria en la encrucijada "Avanzando propuestas para reforzar la acción humanitaria en el siglo XXI". Cuadernos IECAH nº 1. Madrid. 2006

siniestralidad.

- Apoyar los sistemas de mitigación y preparación en el nivel comunitario y el fortalecimiento de la capacidad en los propios países del sur. Visto lo visto tras el Katrina, también de los países desarrollados que han menospreciado los riesgos y amenazas "reales" a su seguridad.

- Dotar a los organismos de respuesta internacional tanto multilaterales como bilaterales de medios propios civiles o, provisionalmente, movilizar los medios militares precisos siempre bajo mando y control civil y en consonancia con los principios humanitarios y las Directrices de Oslo.

- Elaborar criterios claros de respuesta internacional basada en principios humanitarios. La responsabilidad primera de satisfacción de las necesidades de las potenciales víctimas es de los gobiernos de los Estados donde residen. Sólo si éstos son responsables de su sufrimiento o bien por incapacidad, falta de recursos o incompetencia no pueden satisfacerlas, la comunidad internacional debe ayudar.

- Plantear la respuesta humanitaria desde el respeto estricto del marco jurídico internacional y de los valores y principios humanitarios recogidos en ellos.

- Mejorar los sistemas de rendición de cuentas y transparencia del conjunto del sistema humanitario internacional, incluyendo las ONG, como modo de fortalecer la confianza de las opiniones públicas, su compromiso de medio plazo y la eficacia del conjunto de la respuesta.

- Impulsar los mecanismos de coordinación tanto en el terreno como en las sedes, respetando los mandatos y misiones de cada actor humanitario. En este sentido el papel de las Naciones Unidas y de su vicesecretario general para Asuntos Humanitarios es de gran importancia. La coordinación entre organismos públicos y ONG, que en casos como el del tsunami manejan más fondos que los propios gobiernos, deviene fundamental. Uno de los aspectos de esta coordinación debe ser

el impulso de la relación con los organismos de desarrollo, evitando la parcialización y falta de continuidad del apoyo internacional.

- Dotar de medios y fondos adecuados para la primera respuesta. El apoyo al fortalecimiento de mecanismos como el CERF nos parece básico.

La gestión militar de crisis internacionales

Enrique Vega Fernández[*]
IUGM

CONCEPTO DE CRISIS

Como ya se ha visto con mayor extensión y profundidad en otras exposiciones de este curso, una crisis es cualquier situación, coyuntural y perjudicial, de alteración significativa de la normalidad de la vida cotidiana de una determinada población, cuya resolución no es posible sin la utilización de medidas, medios o procedimientos extraordinarios.

Su característica fundamental es, por tanto, que tiene que suponer una alteración, y una alteración significativa, es decir, de cierta importancia y trascendencia, de la normalidad; por eso decimos que tiene que ser una situación coyuntural, temporal y, en cierto modo, imprevisible o inevitable con las medidas, medios y procedimientos normales, habituales. Por ejemplo, el cambio climático o la pobreza, a pesar de ser paradigmas de situaciones perjudiciales, peligrosas e indeseables, no deberían ser consideradas crisis, ya que su carácter es estructural y no pueden ser enfrentadas con medidas, medios o procedimientos extraordinarios aplicables a corto plazo, sino que exigen

[*] Coronel de Infantería
Secretario del Instituto Universitario "General Gutiérrez Mellado"

llevar a cabo transformaciones que, a largo o medio plazo, se conviertan en los habituales, en la normalidad.

Una crisis, además, se refiere, casi por definición, a una situación perjudicial para la población a la que afecta. Un acontecimiento político (electoral, por ejemplo), deportivo, cultural o folklórico de gran magnitud es sin duda un acontecimiento puntual, "una situación coyuntural", que puede alterar "significativamente" la vida cotidiana de una determinada población y que puede exigir "medidas, medios o procedimientos extraordinarios" para su control, pero a los que nunca se nos ocurriría referirnos como "crisis".

Por otra parte, si se puede, e incluso vemos que es absolutamente necesario (la mera existencia de este curso y de estas ponencias son el mejor ejemplo), hablar de "gestión de crisis" es porque las crisis demandan algún tipo de gestión diferente a la gestión cotidiana de los problemas "normales" de la sociedad, razón por la que se ha considerado que otro de los parámetros que caracterizan a una situación de crisis es que exige medidas, medios o procedimientos extraordinarios para resolverla (ya que es necesario resolverla porque es perjudicial para la población afectada). En definitiva, entenderemos en lo sucesivo por crisis, a lo largo de este trabajo, toda situación de alteración significativa coyuntural y perjudicial de la normalidad que exige medidas, medios o procedimientos extraordinarios para su resolución.

En este sentido, en una determinada sociedad pueden darse dos grandes tipos de crisis públicas (también se dan crisis en el ámbito privado: familiares, empresariales, etcétera), las que vamos a llamar catástrofes o de carácter "natural" y las que podemos etiquetar de carácter "político", en las que el riesgo o peligro para la población afectada (vida, seguridad, derechos, bienestar o bienes) está directamente ocasionado por la mano del hombre (antrópicas), como en los conflictos armados, los disturbios o graves alteraciones del orden público, hundimientos económicos o financieros de gran amplitud, o situaciones de persecución masiva o genocidio y similares, mientras en las de carácter "natural" o catástrofes el peligro proviene de fenómenos de la naturaleza (aunque la acción humana haya sido la causa directa de dichos fenómenos y, por lo tanto, indirecta, del perjuicio causado).

Un incendio, por ejemplo, puede haber sido iniciado y originado

intencionadamente por una persona o grupo de personas, pero no es la acción concreta de esa o esas personas lo que perjudica y pone en peligro a personas y bienes, sino la acción del fuego causado por ella o ellas; de igual manera, en una epidemia vírica, lo que causaría directamente el peligro y el perjuicio es el virus, independientemente de que éste haga su aparición por causas desconocidas (a las que solemos llamar "naturales") o haya sido intencionadamente introducido y esparcido por seres humanos; en una situación de crisis política, sin embargo, como una situación de graves disturbios de orden público, por ejemplo, los destrozos o las muertes o heridos que puedan producirse son consecuencia directa de la acción humana, ya que, en definitiva, son humanas las manos que disparan las balas, que queman las propiedades o que propinan palizas, lo hagan por subversión o por represión.

No obstante, no debe dejar de tenerse en cuenta que esta diferenciación o tipología es de carácter conceptual que no real, es decir, solamente tendente a establecer categorías en función de las cuales poder estudiar y analizar determinado tipo de fenómenos, ya que es indudable que en cualquier situación de crisis de las estamos conceptualizando como naturales se pueden encontrar, y de hecho se encuentran, perjuicios directamente achacables a la acción humana como, por ejemplo, las actuaciones de pillaje aprovechando la especial situación anormal que implica la crisis, como es también indudable que el intencionado intento de perjuicio que suponen las crisis que estamos conceptualizando como políticas puede llevarse a cabo provocando fenómenos naturales perjudiciales como grandes incendios o inundaciones o acciones que afecten grave y masivamente a la salud de una determinada población.

Otro matiz que debe tenerse en cuenta a la hora de conceptualizar las crisis es su relación con el fenómeno de la guerra. Las guerras, a pesar de su evidente carácter perjudicial, coyuntural y necesitado de medidas, medios y procedimientos extraordinarios para su resolución, no suelen ser consideradas crisis. Más bien, se tiende a considerar que la guerra, o conflicto armado como se les denomina hoy día para evitar sus connotaciones legales y peyorativas, es la fase posterior en la que desembocarían cierto tipo de crisis de carácter político. Si la crisis de carácter político se da en el interior de un país, estaríamos ante el desencadenamiento de una guerra civil o conflicto interno; si la crisis se da entre países o naciones, estaríamos ante el

desencadenamiento de una guerra clásica o internacional; y si la crisis se da entre ideologías asentadas sobre bases culturales, habría que añadir hoy día, estaríamos ante lo que quizá aún no tenga nombre pero que se mueve entre las denominaciones de "choque de civilizaciones" y "guerra al terrorismo".

Sin embargo, esta exclusión de la guerra y el conflicto armado del campo semántico de las situaciones de crisis no es absoluta ni total, ya que parece depender del punto de vista de quien lo considere. Para los que intervienen, sufren y padecen la guerra o conflicto armado directamente, es decir, para las partes beligerantes, la guerra o conflicto armado es esa situación que se desencadena como consecuencia de una situación previa de crisis política, como una etapa posterior y diferenciada de la situación de crisis y no como una fase más de ella. Para quien no la padece directamente, aunque pueda estar o llegar a estar indirectamente implicado en ella, la guerra o conflicto armado puede seguir siendo simplemente una crisis.

Por ejemplo, la guerra civil librada en Bosnia entre 1992 y 1995 y todas las demás guerras menores libradas en el territorio de la antigua Yugoslavia por esos mismos años, ¿eran guerras o crisis? Serbios, croatas, eslovenos, bosnios, macedonios y kosovares las denominaron siempre guerras; guerras que estallaron tras unos periodos más o menos largos de crisis entre las diferentes comunidades. Para la comunidad internacional, incluidos aquellos países que intervenían en ellos de forma directa o indirecta, fueron siempre "la crisis de los Balcanes". Los hechos, sin duda, eran los mismos. Unos hechos que exigían la puesta en vigor de unas medidas, de unos medios y de unos procedimientos extraordinarios, tanto para los contendientes como para las potencias interesadas en la resolución (del tipo que fuera y en la dirección que fuera) de la situación de anormalidad que se estaba produciendo; de unas medidas, de unos medios y de unos procedimientos no habituales ni en las relaciones entre las diferentes comunidades integrantes de la antigua Yugoslavia ni en las relaciones internacionales.

Los hechos eran los mismos, pero no las percepciones, quizás porque las medidas, medios y procedimientos extraordinarios a utilizar en las situaciones de guerra o conflicto armado suponen tal salto cualitativo, que quien auténticamente las padece necesita concebir la situación como algo realmente diferente sin parangón a otro tipo

cualquiera de situación. Después de todo, la vida de los serbios, los croatas, los eslovenos, los bosnios, los macedonios y los kosovares sí se vio "significativamente" alterada por las citadas guerras civiles, que, sin embargo, apenas tenían incidencia en la vida de la población de las potencias externas intervinientes.

Sin embargo, hay todavía otra posible clasificación de las crisis, que interesan aún más a la finalidad de este trabajo que su división en crisis de carácter político y crisis de carácter natural, y es la división en crisis que implican un conflicto armado, concomitantes con un conflicto armado, y crisis que no lo implican, que no tienen al conflicto armado como uno de sus componentes. Sobre esta clasificación se articula el resto del trabajo.

Por último, este trabajo va a entender por gestión de crisis, teniendo en cuenta cuanto ya se ha dicho, la doble labor de intentar evitar, cuando sea posible, que éstas acontezcan, lo que se denomina "prevención", y la de intentar eliminar o paliar sus consecuencias negativas y perjudiciales una vez que se han desencadenado, recuperando la normalidad perdida, lo que con propiedad y precisión se debería denominar "conducción de crisis", aunque con cierta frecuencia el término gestión de crisis se reduce y circunscribe a este segundo papel haciéndose sinónimo y equivalente al de conducción. Es en este contexto en el que adquiere sentido hablar de operaciones de gestión de crisis, que, aunque de indudable origen militar, no puede, sin embargo, hoy día circunscribirse a una operación exclusivamente militar y mucho menos identificarse con las clásicas operaciones militares o de combate, que corresponderían a ese otro ámbito de la guerra, que hemos voluntariamente segregado del de crisis porque así parece aconsejarlo el uso consuetudinario de ambos términos.

OPERACIONES MILITARES DE GESTIÓN DE CRISIS

Las operaciones de gestión de crisis son solamente una de las modalidades con las que puede intentarse prevenir (impedir) o resolver una crisis. También puede intentarse por otras vías: la negociación, las sanciones (penales o políticas), etcétera. Lo que diferencia una operación de gestión de crisis de estas otras modalidades es que ésta implica un

despliegue (de cierta entidad) de personal y medios en lugares (en territorios) en los que no son habituales. Pudiendo ser este lugar no habitual el propio territorio, nacional o supranacional, de los países u organizaciones que la organizan y despliegan o uno externo a él. Pero si la crisis es un conflicto armado o conlleva un conflicto armado concomitante o cualquier otro tipo de situación de desordenes y violencia asimilables a éstos, sólo podemos considerar operaciones de gestión de crisis las llevadas a cabo en el exterior, ya que estos tipos de situaciones en el propio territorio caerían dentro de ese otro ámbito de la guerra, que, como se apunta en el párrafo anterior, hemos voluntariamente segregado del de crisis porque así parece aconsejarlo el uso consuetudinario de ambos términos.

Como además, este trabajo, en consonancia con los objetivos del curso en el que se inserta, pretende centrarse exclusivamente en la gestión internacional de crisis, es decir, en la llevada a cabo en el exterior de los propios territorios de los países u organizaciones participantes, consideraremos que una operación de gestión de crisis es la llevada a cabo por países u organizaciones externas al territorio donde se desarrolla la crisis con objeto de resolverla, es decir, de suprimir o atenuar sus aspectos perjudiciales. Implica por tanto intervenir en lo que la Carta de las Naciones Unidas (artículo 2.7) se expresa como *«los asuntos que son esencialmente de la jurisdicción interna del Estado»* (en el que se desarrolla la crisis), normalmente a través de organizaciones inter o multinacionales, aunque en ciertos casos pueda hacerse también de forma unilateral y aislada o simplemente a través de organizaciones no gubernamentales (ONG). Si esta intervención se lleva a cabo sin la aquiescencia y el consentimiento de todas las partes afectadas, suele hablarse de injerencia en lugar de intervención. Si la operación conlleva la participación de efectivos militares es cuando puede hablarse de gestión militar de la crisis o de operación militar de gestión de crisis. Una participación que puede llegar a ser incluso exclusiva, lo que hoy día es bastante infrecuente y tiende a serlo cada más, o separada de la actuación de otras organizaciones internacionales, desplegándose dos o más operaciones simultáneas en una misma crisis, una de las cuales sería exclusivamente militar, como en los casos de Bosnia o Kosovo, donde la OTAN y hoy día la UE en Bosnia desarrollan una operación exclusivamente militar, separada, aunque coordinada, de otras de carácter civil.

En cualquier caso, la delimitación de la expresión "participación militar" no es fácil. Existen operaciones, como la Misión de Control de la Unión Europea (ECMM) en Bosnia Herzegovina, constituida mayoritariamente por personal militar desarmado y militarmente estructurada, que, sin embargo, por el tipo de funciones que se le han encomendado y por su propia forma de presentarse ante las autoridades y población del territorio, ha sido considerada desde el mismo momento de su despliegue como una operación civil. Algo parecido podría argumentarse de los asesores o consejeros militares incluidos en operaciones civiles como los observadores militares de la Misión de las Naciones Unidas en Kosovo (UNMIK), cuya uniformidad, estructura e inicial concepción no varía de la de los observadores militares de otras muchas Misiones de Observación de las Naciones Unidas, pero cuyas funciones apenas pueden ejercer ya que las actividades militares internacionales en el territorio están a cargo de la operación KFOR de la OTAN y las de asesoramiento militar a UNMIK son casi inexistentes, por no desarrollar dicha operación ninguna labor militar o relacionada con actividades militares.

Otro aspecto que la realidad está imponiendo y que afecta a la compresión de todos estos conceptos que se están presentando a modo de marco de referencia es la duración de las operaciones. Se ha identificado a las crisis como situaciones coyunturales que se enfrentan con medidas, medios o procedimientos extraordinarios aplicables solamente durante cortos espacios de tiempo (a corto plazo), excluyendo de su ámbito las transformaciones que paulatinamente se puedan ir introduciendo a medio y largo plazo para que se conviertan en lo habitual, en la "normalidad". Sin embargo, vemos que en muchos casos, de los que especialmente el de Bosnia Herzegovina y en cierto modo el de Kosovo serían paradigmáticos, la operación militar continúa desplegada más allá de lo que razonablemente parece corresponder al corto plazo y una vez que las circunstancias que parecían motivar la intervención (o injerencia) y el despliegue militar hayan desaparecido. Son los tipos de situaciones que están dando lugar a la aparición del concepto de consolidación de la paz, y de su corolario las operaciones de consolidación de la paz, para identificar aquellas situaciones en las que la intervención (o injerencia) de actores externos se prolonga una vez superada la crisis con objeto de crear y asentar las condiciones que impidan o dificulten su reaparición y permitan la vuelta a la normalidad,

sea ésta la previa a la crisis o un nuevo tipo de "normalidad".

Así pues, la gestión de crisis parece tener no solamente las dos modalidades que hasta ahora se consideraban clásicas, su "prevención" y su "conducción" (o gestión propiamente dicha), sino que la realidad está imponiendo una tercera, la de "consolidación de la paz". Tres modalidades (denominarlas fases podría inducir a ciertas confusiones) diferenciables por sus características pero no siempre diferenciadas en el tiempo o en el espacio (físico, geográfico) y cuyas fronteras (momento y circunstancias en que se estaría pasando de una a otra) parecen ser en todos los casos difusas. Un ejemplo típico de operación militar preventiva de gestión de crisis fue el Despliegue Preventivo de las Naciones Unidas en Macedonia (UNPREDEP) entre 1992 y 1995, como la actual Fuerza de la Unión Europea en Bosnia Herzegovina, EUFOR-Bosnia, puede considerarse asimismo un ejemplo típico de operación militar de consolidación de la paz. En cuanto al resto de posibles tipos de operaciones militares de gestión de crisis es de lo que tratan los siguientes epígrafes.

OPERACIONES MILITARES DE GESTIÓN DE CRISIS NATURALES

Las crisis que no implican conflicto armado o graves disturbios asimilables a los mismos por sus consecuencias perjudiciales para la población afectada, son las que se corresponden con las llamadas catástrofes o emergencias (de carácter natural, como antes se indicaba), cuyos efectos perjudiciales se intentan suprimir o paliar mediante las comúnmente denominadas operaciones de ayuda o asistencia humanitaria, que pueden ser de tres grandes tipos: las llevadas a cabo exclusivamente por organizaciones o agencias de ayuda humanitaria, sean de carácter institucional, gubernamentales (dependientes de la administración de un determinado país) o internacionales (ACNUR, OIM, ECHO, etcétera)[1], o no gubernamentales (ONG) como el CICR[2],

---

[1] ACNUR (Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados), OIM (Organización Internacional de Migraciones), ECHO (Oficina de Coordinación Humanitaria de la Unión Europea)
[2] CICR (Comité Internacional de la Cruz Roja)

Médicos sin Fronteras, MPDL[3], etcétera; las llevadas a cabo por este mismo tipo de organizaciones pero con algún tipo de apoyo o colaboración militar; y, por último, las llevadas a cabo de forma independiente (pero no necesaria ni habitualmente única) por fuerzas militares, como fueron los casos de la asistencia humanitaria prestada por unidades militares españolas a la población mozambiqueña (operación India Mike) en el 2000 o a la población indonesia con ocasión del maremoto (*tsunami*) de 2004 (operación Respuesta Solidaria I) o a la población paquistaní, en nombre de la OTAN, con ocasión del terremoto de 2005 (operación Respuesta Solidaria II).

En este tipo de operaciones, la función de las fuerzas militares participantes (como de igual manera la de las organizaciones humanitarias) no tiene por qué circunscribirse exclusivamente a la asistencia humanitaria *strictu senso*, entendida tal como fue definida por la Resolución 43/131 de la Asamblea General de las Naciones Unidas de 8 de diciembre de 1988 como la provisión de alimentos, ropa, cobijo, medicinas y asistencia sanitaria en situaciones de emergencia, sino que incluye con frecuencia actividades de reconstrucción física, como en el caso del huracán Mitch en Honduras y Nicaragua o de los Equipos de Reconstrucción Provincial actualmente desplegados en Afganistán –nueva modalidad de participación militar en operaciones de gestión de crisis que más adelante se analizará con algo más de detalle-, o de (apoyo a la) reconstrucción institucional, como sería el caso de la intervención de la Unión Europea, con significativa participación de las fuerzas armadas españolas, en la República Democrática del Congo de septiembre a diciembre de 2006 en refuerzo y respaldo de la operación de las Naciones Unidas (MONUC) con ocasión de la celebración de elecciones presidenciales y legislativas en dicho país africano.

En cualquier caso, la función primordial de las fuerzas militares en estos tipos de operaciones, que es la que fundamentalmente justifica su presencia, es la crear y mantener un ambiente general de seguridad que permita realizar, con unos mínimos de garantía y ausencia de riesgo o peligro, el resto de las actividades humanitarias o de reconstrucción. Función que pueden desarrollar las fuerzas militares participantes de

---

[3] MPDL (Movimiento por la Paz, el Desarme y la Libertad).

forma exclusiva o en conjunción con la asistencia humanitaria directa (llevada a cabo por ellas mismas), con las actividades de reconstrucción o con ambas a la vez.

Sin embargo, esta "necesidad de seguridad" no es la única causa por la que las fuerzas militares participan en este tipo genérico de operaciones humanitarias (sin conflicto armado concomitante). También pueden hacerlo por "necesidad de (ciertos) medios" o por urgencia o "necesidad de rapidez", ya que las fuerzas armadas no sólo cuentan con los medios físicos, fundamentalmente aéreos, para responder a esta necesidad de urgencia, sino fundamentalmente con las llamadas "capacidades" que permiten responder a la urgencia con eficacia: organización, disponibilidad, procedimientos de activación rápida de las dos anteriores, adiestramiento, posibilidad de movimiento por cualquier tipo de terreno o de condiciones climatológicas utilizando las unidades adecuadas, unidades específicas sanitarias, de reconstrucción (Ingenieros) y de transporte, etcétera. Y, por último, pueden hacerlo por "necesidad política de visibilidad", ya que las fuerzas militares siempre son fácilmente identificables como pertenecientes a un país u organización internacional, que así logra asociar su imagen a lo humanitario y, en consecuencia, reforzar o recuperar su prestigio internacional, mientras que la presencia de las organizaciones civiles (no uniformadas y sin la constante presencia de banderas identificativas) tiende a pasar desapercibida con mucha más facilidad, independientemente de que sean gubernamentales, internacionales o no gubernamentales.

Esta es, en ocasiones, la razón de que en cierto modo se fuerce en algunos casos el modelo ideal de operación humanitaria, en el que las labores propiamente humanitarias o de reconstrucción, incluidas las de apoyo a la reconstrucción institucional (procesos electorales, creación o reestructuración de cuerpos policiales o sistemas judiciales, etcétera), deberían estar a cargo de organizaciones civiles especializadas y en el que las fuerzas militares cumplirían la función, cuando fuese necesario, de crear y mantener el adecuado ambiente general de seguridad para que dichas actividades puedan desarrollarse de forma eficiente y sin riesgos o peligros evitables, y las funciones secundarias de apoyo logístico a las organizaciones civiles cuando así éstas lo necesitasen o de implicación directa en la asistencia humanitaria o en la reconstrucción física cuando

las necesidades de urgencia o medios lo requiriesen.

Por otra parte, la utilización de fuerzas armadas en el exterior en labores humanitarias no deja de estar exenta de ciertos tipos de problemas debido precisamente a su carácter de fuerzas armadas, como se demostró en el caso del *tsunami* en Indonesia, en donde hicieron falta arduas negociaciones –que supusieron importantes retrasos en la asistencia a prestar- con unas autoridades gubernativas y militares indonesias extraordinariamente celosas de la visibilidad de su soberanía, en relación con las posibilidades de movimiento y porte de armas de las unidades y personal militar que pretendía acudir al país con la única y evidente intención de auxiliar y prestar apoyo; o como mostraría la crítica postura de muchos estamentos y colectivos mexicanos a la asistencia humanitaria de las fuerzas armadas Mexicanas a Nueva Orleans con ocasión del huracán Katrina, alegando que "si nosotros vamos allí, ellos querrán venir aquí en similares circunstancias", dando a entender lo difícil que sería para el pueblo mexicano aceptar, por razones históricas, la presencia del Ejército estadounidense en su suelo aun en nombre de la solidaridad humana.

Todas estas circunstancias, no exclusivas de las operaciones relacionadas con crisis naturales sin conflicto armado concomitante, como veremos en el siguiente epígrafe, es lo que conforma la llamada "tendencia a la humanitarización" (que no "humanización") de las actuales funciones de las fuerzas armadas. Una tendencia que con, quizás, excesiva frecuencia es repetidamente denunciada por las propias organizaciones humanitarias por los problemas de rechazo con que pueden verse contaminadas debido a la falta de neutralidad, imparcialidad e independencia –los tres pilares en los que teóricamente debería basarse la asistencia humanitaria- que la actuación de las fuerzas armadas en estas labores puede suponer, al tener que actuar siempre en función de las directrices políticas en cuyo nombre se desarrolla la operación. Crítica de la que tampoco estarían exentas las organizaciones civiles de carácter gubernamental (la Agencia Española de Cooperación Internacional, AECI, por ejemplo) o de carácter institucional internacional (las del sistema de las Naciones Unidas, por ejemplo, dependientes financieramente de los Estados miembros, especialmente de los más desarrollados), no siempre acertada y no siempre acompañada de las posibles soluciones a los problemas y dificultades que han

requerido o aconsejado la entrada de fuerzas armadas en su pretendido campo de actuación, pero que por el mero hecho de existir indican que tienen alguna razón de ser.

OPERACIONES MILITARES DE GESTIÓN DE CRISIS POLÍTICAS

Aunque no necesariamente, como por ejemplo en la operación Alba llevada a cabo por algunos países europeos (incluida España) encabezados por Italia en Albania de marzo a agosto de 1997 con ocasión de la crisis de gobernabilidad desencadenada en este país por el hundimiento del llamado "sistema de bancos piramidal", las crisis políticas que aconsejan la participación de fuerzas (o personal) militares suelen suponer la existencia de algún tipo de conflicto armado o grave alteración del orden público (de situación de inseguridad) en curso, razonablemente previsible o recién finalizado.

En cierto modo, estas intervenciones (o injerencias) son las genuinas operaciones militares de gestión de crisis, que tienen su origen y antecedente en las operaciones de mantenimiento de la paz (OMP) de las Naciones Unidas durante la Guerra Fría. Unas OMP que, sin respaldo explícito en la Carta de las Naciones Unidas, se caracterizaron, desde el punto de vista que interesa a este trabajo, por ser exclusivamente militares; tener como único cometido la interposición entre dos ejércitos regulares, lo que en términos generales no implicaba tareas muy diferentes de aquellas para las que los ejércitos están entrenados (despliegues defensivos); y hacer un uso de la fuerza limitado a la autoprotección o a la protección directa e inmediata de otros tipos de personal internacional o de determinados sectores de la población puestos específicamente bajo su protección, aunque en ciertos casos, como la Segunda Fuerza de Emergencia de las Naciones Unidas en el Sinaí (UNEF II, 1973-1979) o la Operación de las Naciones Unidas en el Congo (ONUC, 1960-1964), recibieran autorización para utilizarla para el cumplimiento del mandato recibido y no solamente para autoprotección, aunque sin recurrir al amparo del capítulo VII de la Carta, que es el que autoriza las medidas coercitivas en el ámbito de las relaciones internacionales; autorización ampliada que fue posible en el segundo caso (ONUC), pero era inviable frente a los poderosos ejércitos israelí y egipcio en el segundo (UNEF II).

Las fuerzas militares participantes en una operación de gestión de crisis comenzaron a ver incrementadas sus funciones cuando al finalizar la Guerra Fría y como consecuencia del drástico cambio de panorama estratégico mundial que ello supuso, las Naciones Unidas se involucraron en el fomento y posterior sostenimiento de la serie de acuerdos de paz con los que finalizaron ciertos conflictos armados internos (guerras civiles), que la especial configuración del mundo de la Guerra Fría mantenía desde hacia largo tiempo vivos pero sin aparente posibilidad de resolución militar (en Centroamérica, en el cono sur africano y en Camboya, principalmente).

Las OMP se transformaron de exclusivamente militares en multidimensionales, donde al lado del ahora componente o división militar, aparecen los componentes o divisiones policial, electoral, de derechos humanos, etcétera, y donde además de la operación de las Naciones Unidas, ahora dirigida por un representante especial del secretario general en vez de por el jefe de la fuerza militar, intervienen otros componentes del Sistema de las Naciones Unidas o de otras organizaciones internacionales (carácter sistémico de esta nueva generación de OMP): ACNUR, OIM, OMS, OSCE, ECHO, BM[4], etcétera, debido todo ello a la necesidad de no solamente contribuir a la finalización del conflicto (mantenimiento de la paz) sino, asimismo, también, a evitar la posibilidad de su reanudación (consolidación de la paz).

Los cometidos que los nuevos mandatos asignaron a los componentes militares de estas nuevas operaciones y la necesidad de cooperación y colaboración con todas estas organizaciones internacionales, así como con las ONG y con las propias autoridades y población locales, y la necesidad de desplegar a lo largo y ancho de todo el territorio (y no solamente en la zona colchón que implicaban las anteriores OMP de interposición), obligaron a las fuerzas armadas de los

---

[4] ACNUR (Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados) , OIM (Organización Mundial de Migraciones), OMS (Organización Mundial de la Salud), OSCE (Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa), ECHO (Oficina de Coordinación Humanitaria de la Unión Europea), BM (Banco Mundial).

países participantes, entre ellos España, que comienza en esta época a contribuir con las Naciones Unidas en las OMP, a tener que desarrollar, muchas veces sin demasiado tiempo de adaptación, una serie de tareas para los que no siempre estaban organizadas, equipadas o entrenadas.

El paradigma de todas estas nuevas tareas es la misión, ya vista al tratar las operaciones de gestión de crisis naturales u operaciones humanitarias, de crear el ambiente general de seguridad que permita la realización en el territorio de que se trate de todas las demás actividades necesarias para el mantenimiento y, sobre todo, para la consolidación de la paz. Una misión tan prioritaria y generalizada que ha acabado por transformarse en prácticamente sinónimo de participación militar en una operación de gestión de crisis. La creación y mantenimiento de un ambiente general de seguridad tiene una primera y primordial finalidad: impedir que continúen o se reproduzcan los combates entre las antiguas facciones enfrentadas, lo que podríamos llamar en sentido estricto "seguridad militar", pero abarca también la disuasión de que estas mismas facciones armadas (regulares o irregulares) antes enfrentadas, o residuos de ellas, puedan entorpecer el proceso general de vuelta a la normalidad; funciones de disuasión que se plasman en la serie de misiones que a partir de esta segunda generación de operaciones de gestión de crisis le han sido asignadas a las fuerzas armadas participantes: contribuir a la desmovilización de fuerzas locales, proteger la asistencia humanitaria y el retorno de desplazados y refugiados, cooperar en la posibilidad de que se puedan llevar a cabo procesos electorales libres y limpios y participar en las labores de desminado.

Pero también en ciertas ocasiones, en misiones de contribución a la reconciliación política, como las llevadas a cabo por la Misión de Control de la Unión Europea (ECMM y posteriormente EUMM) en Bosnia Herzegovina, constituida mayoritariamente, como ya se ha apuntado, por personal militar desarmado y militarmente estructurada, que, sin embargo, desarrolla funciones tan aparentemente apartadas de los tradicionales cometidos militares como la facilitación de la convivencia local entre comunidades; o como las labores de seguimiento del cumplimiento de los acuerdos de paz en Guatemala llevadas a cabo por la División Militar de la Operación de las Naciones Unidas en Guatemala (ONUGUA); o como las actuales labores, más bien de trabajo sociológico de campo que propiamente militares, encomendadas a los

Equipos (militares) de Enlace y Observación (EEO), desplegados a lo largo y ancho del territorio de Bosnia Herzegovina para compensar la reducción y redespliegue (a solamente la capital Sarajevo) de la Operación de la Unión Europea en Bosnia Herzegovina (EUFOR-Bosnia), con la misión de "pulsar el nivel de convivencia entre comunidades" y detectar posibles estallidos de violencia o discriminación y así mantener informado al mando de la operación de la que forman parte, EUFOR-Bosnia, pero también a la máxima autoridad política del territorio, el alto representante de la Unión Europea, que dirige, en la actualidad, la administración (protectorado) internacional impuesta a Bosnia Herzegovina desde 1995.

El concepto general de "desmovilización" de fuerzas locales abarca en realidad cuatro fases diferentes: concentración de efectivos, desarme, desmovilización propiamente dicha y reinserción de los antiguos combatientes a la vida civil o a unas nuevas fuerzas armadas, y dos grandes ámbitos, la desmovilización de grupos irregulares y la reducción de fuerzas armadas regulares. Las dos primeras fases, concentración de los efectivos a desmovilizar y su desarme, que habitualmente incluye la custodia del armamento, equipo y material recogido o su destrucción, son las tareas apropiadas para ser ejecutadas por los componentes militares de las operaciones de gestión de crisis. La desmovilización, es decir, la desvinculación de cada uno de los antiguos combatientes de su adscripción administrativa al tipo de fuerza armada a la que perteneciera, deshaciendo las estructuras de mando y dependencia de ésta cuando corresponda, puede ser llevada a cabo tanto por fuerzas militares como por cualquier otro tipo de organización civil. En cuanto a la reinserción en la vida civil, aunque en ocasiones se involucra en ella a las fuerzas militares participantes, no parece en absoluto una tarea apropiada para ellas y solamente por motivos de seguridad deberían colaborar, bien con medios logísticos, bien proporcionando seguridad de convoyes como escolta o como seguridad de itinerarios.

El caso contrario es cuando el objetivo de la desmovilización es la creación de unas nuevas fuerzas armadas constituidas por miembros o unidades completas procedentes de las antiguas facciones enfrentadas, que no es sino un caso particular de lo que actualmente se conoce como Reforma del Sector Seguridad (RSS), cuya faceta militar se comenta en párrafos posteriores.

En cuanto a la protección de la asistencia humanitaria y el retorno de desplazados y refugiados y la cooperación en la posibilidad de que se puedan llevar a cabo procesos electorales libres y limpios, sólo cabe repetir lo que ya se ha indicado en el epígrafe precedente para estas mismas funciones en operaciones sin conflicto armado concomitante. Que con frecuencia y por las causas allí expuestas, la contribución militar sobrepasa las labores de protección y facilitación (mantenimiento de un ambiente general seguro), involucrándose en su realización directa, especialmente en lo que respecta a la asistencia humanitaria, en su doble versión de ayuda de emergencia (alimentación, abrigo, cobijo y asistencia sanitaria) y de reconstrucción física (como muestra la modalidad de Equipos de Reconstrucción Provincial de Afganistán), y a acogida, transporte y reinstalación de desplazados y refugiados (como demostraría la labor de las fuerzas armadas españolas en el gueto serbokosovar de Osojane, especialmente en sus momentos iniciales).

El caso contrario ocurre, curiosamente, respecto a las labores de desminado. Ha sido tradicional hasta ahora, y solamente la actual Fuerza Interina de las Naciones Unidas en el Líbano (FINUL II) parece estar modificando esta tendencia, que las tareas de levantamiento de minas y otros tipos de artefactos explosivos, un cometido en apariencia típicamente militar, haya sido encargado en las operaciones de gestión de crisis a organizaciones civiles, con frecuencia empresas privadas coordinadas por centros de desminado de las Naciones Unidas, encargándose las fuerzas armadas participantes solamente del levantamiento que afectaba a sus propias operaciones o en situaciones de excepcional peligro para una determinada población civil.

Toda una serie de nuevas tareas que han obligado a desarrollar, casi como una nueva especialidad de las fuerzas armadas, la llamada cooperación cívico-militar, comúnmente conocida por sus siglas en inglés CIMIC (*Civil-Military Co-operation*), en su triple versión de secciones CIMIC de las planas y estados mayores (S5 y J9), unidades o equipos CIMIC y Centros CIMIC. Una de cuyas actuaciones, los llamados Programas Cervantes de enseñanza del español a las poblaciones locales, especialmente niños y adolescentes en las escuelas, que se ha vuelto habitual, al menos en el caso de la participación militar española, es un claro ejemplo de actividad llevada a cabo por fuerzas (o personal) militar, los equipos CIMIC en este caso, motivada por lo que en otro momento de

este trabajo se ha denominado "necesidad política de visibilidad".

Toda esta segunda generación de operaciones de gestión de crisis se llevaron a cabo mediante los dos sistemas clásicos de las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas, las misiones de observación (MO), en las que el personal militar participante está constituido por oficiales militares desarmados, de las que son ejemplos bien conocidos las operaciones de las Naciones Unidas en Centroamérica (ONUCA, ONUSAL, ANUVEH, etcétera)[5] o el cono sur africano (UNAVEM I y II en Angola)[6], y las de otras organizaciones internacionales, que por esta época se incorporan al despliegue de operaciones de gestión de gestión de crisis, como la Organización de Seguridad y Cooperación en Europa (Misión de Verificación de la OSCE en Kosovo, MVK, octubre 1998 a marzo 1999) o la Unión Europea (la ya citada ECMM, hoy UEMM), y que todavía hoy continúan desarrollándose en algunos lugares de África (MINURSO en el Sahara Occidental) o Asia (UNMOGIP entre India y Paquistán); y las operaciones constituidas por fuerzas de mantenimiento de la paz (que suelen incluir asimismo Grupos de Observadores Militares) como las desplegadas en Namibia (UNTAG) o Camboya (APRONUC), hoy día continuadas por las operaciones desplegadas por las Naciones Unidas (MINUSTAH en Haití, UNMIL en Liberia o ONUCI en Costa de Marfil)), la CEDEAO en el África Occidental: Liberia, Sierra Leona y Costa de Marfil, o la Unión Africana en Darfur (Sudán) o Somalia.

Dentro de esta segunda generación de operaciones se da la operación puente desarrollada por la Fuerza de Protección de las Naciones Unidas en Bosnia Herzegovina (FORPRONU, 1992-1995) en la que se manifiestan las contradicciones del sistema. Creada sin contar con el consentimiento y aquiescencia de una de las partes, la serbobosnia, implicadas en el conflicto que se pretendía resolver, se le fueron incrementando cometidos a través de sucesivas resoluciones del Consejo de Seguridad sin, al mismo tiempo, dotarla de los medios necesarios para

---

[5] ONUCA (Operación de las Naciones Unidas en Centroamérica), ONUSAL (Operación de las Naciones Unidas en El Salvador), ANUVEH (Asistencia de las Naciones Unidas a la Verificación Electoral en Haití).
[6] UNAVEM (Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Angola).

poder llevarlos a cabo, especialmente en lo que atañe a una adecuada autorización para el uso de la fuerza, pero, sobre todo, en lo que atañe a la entidad y categoría de las fuerzas que los Estados miembros le asignaban. Una situación que provocó un drástico y significativo cambio en el concepto de operación militar de gestión de crisis.

El nuevo concepto de operación militar de gestión de crisis se va a basar, en función de lo ocurrido con FORPRONU, en el uso de la fuerza. En efecto, la crisis bosnia termina resolviéndose con la operación bélica de imposición Fuerza Deliberada (bombardeos de la OTAN sobre el ejército e instalaciones serbobosnias de septiembre de 1995), que obliga a éstos a aceptar los conocidos como Acuerdos de Dayton, por los cuales se impone al territorio una administración internacional (dependiente de la llamada Conferencia Internacional para la antigua Yugoslavia) y un nuevo tipo de operación militar de gestión de crisis (la Fuerza de Aplicación de la OTAN, IFOR) que acabará conociéndose como "operaciones de estabilización", que dotadas de los medios adecuados (que previamente se le habían negado a FORPRONU) no ya cooperan al mantenimiento sino que imponen por mera presencia disuasoria la paz (la no reanudación de las hostilidades) a cambio de salirse del sistema multilateral por antonomasia que representan las Naciones Unidas. Tanto las operaciones bélicas de imposición, que inaugura Fuerza Deliberada en Bosnia Herzegovina e imitarán Fuerza Aliada en Kosovo y en cierta forma Libertad Duradera en Afganistán, como las operaciones de estabilización que las continúan, IFOR (posteriormente SFOR y EUFOR-Bosnia) en Bosnia Herzegovina, KFOR en Kosovo e ISAF en Afganistán, no son operaciones de las Naciones Unidas, aunque todas ellas, excepto Fuerza Aliada, hayan sido autorizadas por el Consejo de Seguridad, sino operaciones llevadas a cabo por alianzas permanentes (la OTAN o la Unión Europea) o coaliciones coyunturales y bajo su control político y dirección estratégica.

Se entra en la modalidad, ya mencionada, de operaciones de gestión de crisis simultáneas llevadas a cabo por diferentes organizaciones internacionales en un mismo territorio (UNMIBH, ECMM, IFOR y OMBH en Bosnia Herzegovina)[7], en el que la operación

---

[7] UNMIBH (Misión de las Naciones Unidas en Bosnia Herzegovina), ECMM

militar (bajo control político y dirección estratégica de la propia organización internacional que la despliega) es sólo una más (aunque sin duda preponderante), creándose un importante déficit de unidad de criterio al más alto nivel y ciertas rivalidades y malentendidos en el ámbito CIMIC de la operación militar. Las operaciones militares de gestión de crisis vuelven a la situación primitiva de ser exclusivamente militares (IFOR, SFOR o KFOR), pero manteniendo, e incluso incrementando, los nuevos cometidos adquiridos por las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas de segunda generación vistas en párrafos anteriores, para cuya ejecución cuentan ahora con una posibilidades para el uso de la fuerza, normalmente especificadas en unas extensas y detalladas Reglas de Enfrentamiento escritas, inimaginables en las operaciones de gestión de crisis de las dos generaciones anteriores.

En adición, por tanto, de los cometidos hasta entonces desarrollados de mantenimiento de la paz (establecimiento y conservación de un ambiente general de seguridad) y de consolidación de la paz (desmovilización, protección de la asistencia humanitaria, del retorno de desplazados y refugiados y de procesos electorales, y de labores de desminado), las nuevas operaciones de estabilización comienzan a incluir dos grandes tipos de nuevas actividades: las del ámbito de la "tendencia al policización" y las del ámbito de la "reforma del sector seguridad".

Las primeras, como su nombre (tendencia a la policización, que no a la politización) indica, hacen referencia a toda una serie de actividades que normalmente (que es la situación contraria a la de crisis o anormalidad) son llevadas a cabo por los cuerpos o fuerzas de carácter policial: control de manifestaciones y concentraciones de civiles desarmados y del orden público, control de la población, información sobre ésta o sobre determinados grupos de ella, control de fronteras y del contrabando, etcétera. Nuevas actividades que han exigido importantes transformaciones orgánicas y modificaciones en la instrucción y el

---

(Misión de Control de la Comunidad Europea en la antigua Yugoslavia), IFOR (Fuerza de Aplicación de la OTAN); OMBH (Misión de la OSCE en Bosnia Herzegovina).

adiestramiento de las (unidades de) las fuerzas militares que deban participar en estas operaciones.

La reforma del sector seguridad es un concepto de nuevo cuño bastante más amplio (y, hoy día, todavía bastante más ambiguo, también) que lo que podríamos llamar la faceta militar del mismo, centrada en la creación de las nuevas fuerzas armadas, y en ocasiones de las nuevas fuerzas de policía también (Afganistán), en el país (Afganistán o Irak) o protectorado internacional (Bosnia Herzegovina o Kosovo) en el que despliega la operación militar de gestión de crisis. La creación de nuevas fuerzas armadas (o policiales en su caso) puede hacerse en sentido literal partiendo desde cero, es decir, sin tener en cuenta las fuerzas armadas regulares o irregulares que pudiera haber con anterioridad, como parece estar haciéndose en Afganistán en la actualidad (con probable participación española en un futuro cercano), lo que implica completos y costosos procesos de desmovilización o el riesgo de que éstas acaben convirtiéndose en la resistencia a la presencia internacional (obstáculo para el mantenimiento de la paz), como parece estar ocurriendo en Afganistán e Irak, o en bandidos (obstáculo a la consolidación de la paz). Pero también creándolas sobre la base de fuerzas ya existentes, mediante la desmovilización de las fuerzas irregulares y la reducción de las regulares gubernamentales, como fue el caso de Nicaragua en 1990; o mediante la desmovilización parcial de todas las facciones enfrentadas y la incorporación de personal y unidades de las fuerzas rebeldes al ejército regular, como habría sido el caso en Camboya en 1992 y 1993; o fusionando totalmente las estructuras enfrentadas precedentes, como en Mozambique en 1994.

La constitución de nuevas fuerzas armadas (y policiales en su caso) por parte del personal militar de una operación de gestión de crisis suele incluir dos grandes campos de asesoramiento: la formación técnica, total o específica en solamente ciertas especialidades, es decir, la instrucción y adiestramiento (incluyendo los aspectos orgánicos) de personal, unidades o cuarteles generales (e incluso de los aspectos administrativos que implican el funcionamiento de un ministerio de defensa), que en las operaciones de gestión de crisis suele tener un importante componente relacionado con el desminado; y la formación deontológica, especialmente en las áreas de la subordinación de las fuerzas armadas al poder político (gubernamental) y en el respeto a los

derechos humanos de la población. Pero también puede incluir el apoyo financiero para pagar los sueldos del personal, dotar de equipo y armamento a las unidades o sostener las instalaciones de trabajo y entrenamiento; modalidad que parece estar implantándose actualmente para la formación del Ejército (y la Policía) afganos. En cualquier caso, conviene ser consciente que esta área de la reforma del sector seguridad no parece estar dando demasiados buenos resultados, sin duda en lo que al campo de la formación deontológica se refiere, pero asimismo en el de la formación técnica e incluso en el del sostenimiento, en gran parte minado por la corrupción.

Un nuevo salto cualitativo en la implicación de fuerzas (o personal) militares en labores típicas de consolidación de la paz y del ámbito de la cooperación cívico militar (CIMIC) se dio con la constitución de los Equipos de Reconstrucción Provincial (ERP) creados por la Fuerza Internacional de Asistencia a la Seguridad (ISAF) de la OTAN en Afganistán. Consisten, como su nombre indica, en equipos mixtos de personal civil y militar, de carácter nacional o multinacional, cuya misión es favorecer y fomentar la reconstrucción física del área (provincial) asignada; en ellos, el personal militar tiene por misión no sólo mantener, por presencia disuasiva, la sensación general de seguridad en el área provincial de su jurisdicción, sino, asimismo la protección directa e inmediata del personal civil internacional y local que lleva a cabo las labores de reconstrucción; reconstrucción basada en un esquema teórico según el cual el personal internacional aporta la financiación de los proyectos (la AECI[8], por ejemplo, en el caso de España) y la asesoría técnica o la provisión de material y maquinaria cuando sea necesario (a través de la empresa pública TRACSA, por ejemplo, en el caso de España), mientras se procura la contratación local para la ejecución de los proyectos con la doble finalidad de crear lazos de cooperación entre autoridades y población locales y presencia internacional, lo que en definitiva también redunda en consolidar el pretendido ambiente general de seguridad, y de contribuir a la reconstrucción económica del territorio creando puestos de trabajo e inyectando fondos a través de ellos.

Esta nueva modalidad, que combina en una misma unidad la

---

[8] AECI (Agencia Española de Cooperación Internacional)

seguridad y, en la experiencia afgana, la reconstrucción física, pero que en caso de extenderse el modelo podría incluir otros aspectos de la asistencia humanitaria (en el sentido amplio antes apuntado), puede llegar a suponer un auténtica nueva concepción de la gestión de crisis y de la cooperación cívico militar dentro de las misma. Una nueva concepción de las operaciones de gestión de crisis que devolvería a éstas el carácter de multidimensionales (dimensión militar y dimensiones civiles) frente al carácter de exclusivamente militares que habían recuperado las operaciones militares de estabilización (IFOR, SFOR, etcétera); una multidimensionalidad cuyos vértices estarían en el nivel de las unidades (ahora cívico-militares) que actúan conjuntamente y no solamente en la cúspide de la operación, como ocurría en las operaciones de mantenimiento de la paz posteriores a la Guerra Fría, lo que sin duda va a exigir innovadores procedimientos de dirección (de las unidades cívico-militares sobre el terreno) y de cadenas de mando. Una experiencia para la que la ISAF, inmersa en una situación cada vez más asimilable a la de guerra (y, por lo tanto, a la de operación bélica de imposición) que a la de crisis (y, por lo tanto, que a la de operación militar de gestión de crisis), no va a poder servir de buen modelo, pero que indudablemente va a tener el privilegio de haber sido la pionera.

Salto cualitativo cuya estela parece seguir el también reciente concepto de Equipos de Enlace y Observación (EEO) creados por la EUFOR-Bosnia en este país, que desplegados a lo largo y ancho del territorio para compensar la reducción y redespliegue de la Operación Althea (EUFOR-Bosnia), tienen la misión de "pulsar el nivel de convivencia entre comunidades" y detectar posibles estallidos de violencia o discriminación y así mantener informado al mando de la operación de la que forman parte, pero también a la máxima autoridad política del territorio, el alto representante de la Unión Europea, que dirige, en la actualidad, la administración (protectorado) internacional impuesta a Bosnia Herzegovina desde 1995. Una nueva modalidad de participación militar en operaciones de gestión de crisis que vuelve a mostrarnos la ya citada "tendencia a la policización" de sus funciones, que unida a la también mencionada "tendencia a la humanitarización" podríamos agrupar en una metafórica "progresiva tendencia a la cimicización".

No debe acabarse este rápido repaso a los diferentes aspectos,

modalidades y tendencias de las operaciones militares de gestión de crisis sin mencionar que la Unión Europea considera, dentro de las posibles operaciones militares de gestión de crisis que podrían desarrollarse bajo su égida, las de "Evacuación de no combatientes" (operaciones NEO en sus siglas en ingles), consistentes en operaciones bélicas (basadas, por tanto, en el uso de la fuerza y procedimientos de combate si fuera necesario) para exfiltrar ciudadanos de la Unión Europea (o de la nacionalidad que en cada caso se determinase) atrapados y en situación de riesgo o peligro con ocasión de una crisis política en un territorio ajeno al de la propia Unión Europea.

Por otra parte, y a semejanza de como se ha visto que las nuevas tareas y cometidos que su participación en las nuevas modalidades de operaciones de gestión de crisis están imponiendo a las fuerzas armadas, están haciendo tender las funciones que realizan en el sentido de la humanitarización y la policización, también están haciendo tender progresivamente su organización y estructura en cuatro grandes direcciones: la profesionalización, que en algunos casos como el español incluye una cierta tendencia a la extranjerización, la multinacionalización, la proyectabilidad y la modularidad; y están haciendo tender sus procedimientos en el sentido de que las operaciones militares de gestión de crisis parecen estar necesitando una autorización cada vez más amplia para el uso de la fuerza y a una mayor necesidad de su uso o amenaza para poder cumplir sus cometidos, lo que podríamos catalogar como un progresivo desplazamiento desde las originarias operaciones de mantenimiento de una paz previamente acordada por las partes a las operaciones bélicas de imposición de una determinada resolución de la crisis acorde con los intereses de las potencias que la llevan a cabo, es decir, como un progresivo desplazamiento hacia la guerra.

Participación policial en la gestión de crisis internacionales

Félix Carod Paracuellos *
Guardia Civil

La primera operación de paz se estableció en el año 1.948 cuando Naciones Unidas concedió el mandato a una misión que tenía como objetivo supervisar la tregua alcanzada tras la primera guerra árabe-israelí. En la misma fueron desplegados un pequeño grupo de observadores militares que tenían como cometido fundamental verificar el cese del alto el fuego y actuar como fuerzas de interposición entre las partes enfrentadas en el conflicto.

Esta estructura de las operaciones, formadas fundamentalmente por pequeños contingentes militares que realizaban funciones de observación, se mantuvo en el tiempo permaneciendo de manera inalterable durante casi cuatro décadas.

Sin embargo, a medida que se fueron desarrollando las operaciones, se apreció la existencia de un problema fundamental que era

---

* Comandante de la Guardia Civil
Secretaría de Cooperación Internacional de la Dirección General de la Guardia Civil

necesario abordar: el control de la actuación de la Policía Local del territorio en conflicto.

En aquellos lugares en los que se ha producido un conflicto interno en el que se han enfrentado entre sí distintos grupos que conviven en una misma área geográfica, o en aquellos territorios en los que se ha producido un enfrentamiento entre el Gobierno establecido y fuerzas que aspiran a derribarlo, una de las mayores dificultades que surgen una vez alcanzado el cese de hostilidades entre las partes es conseguir la confianza de todos los elementos anteriormente enfrentados en cuanto a la actuación de la Policía Local. Hay que pensar que durante el conflicto la Policía Local ha podido estar supeditada o al servicio de una de las partes involucradas en el mismo, pudiendo llegar a ser utilizada como medio de control o de represión hacia la otra parte.

Por todo ello, cuando se pone fin a las hostilidades, es necesario crear un adecuado clima de confianza entre todas las partes implicadas en cuanto a la futura actuación de la Policía Local como garantía y salvaguarda de la seguridad pública.

Además, es necesario que dichas fuerzas policiales realicen los cometidos que tienen asignados y cumplan sus funciones de acuerdo a unos estándares internacionales y observando el debido respeto a los derechos humanos en todas sus intervenciones.

Es en esta necesidad de controlar la actuación de la Policía Local donde podemos situar el origen de la participación del componente policial en este tipo de operaciones. A partir de este momento vamos a poder observar cómo, cada vez que se concede un mandato para el establecimiento de una nueva misión dentro de la misma, va a participar un contingente policial junto a los demás componentes de la operación.

La primera participación de policías dentro de una operación se produjo en el año 1.964 en la misión de Naciones Unidas en el Congo, sin embargo, es en la década de los años ochenta del pasado siglo cuando esta participación realmente tomó carta de naturaleza tal como la conocemos hoy en día.

No obstante, desde esa fecha se ha venido produciendo una evolución continua que ha provocado cambios muy significativos en la

presencia policial en estas operaciones. Esta evolución se puede ver reflejada en dos aspectos fundamentales: en el incremento del número de policías que toman parte en las distintas operaciones y en las funciones que desarrollan dentro de las mismas.

En cuanto al número de integrantes que van a formar parte del componente policial de las operaciones podemos afirmar que hoy en día es uno de los más numerosos junto al componente militar. Valgan como ejemplo las cifras de policías que han estado presentes en algunas operaciones: en la misión de Naciones Unidas en Bosnia i Herzegovina (IPTF) fueron desplegados más de dos mil policías, en la misión de la misma organización en Kosovo (UNMIK) esa cifra se elevó por encima de los cuatro mil, en la misión MINUSTAH en Haití están desplegados mil setecientos hombres. Estos ejemplos permiten hacernos una idea de la importancia y relevancia alcanzada hoy en día por la participación policial en este tipo de escenarios.

En relación a las funciones a desempeñar por el componente policial se ha producido igualmente un cambio muy significativo, no solamente en cuanto al incremento de cometidos que desarrolla sino en cuanto a la naturaleza de los mismos.

Aunque inicialmente se encargaba del control o monitorización del funcionamiento de la Policía Local, en sucesivas etapas fue asumiendo cada vez un mayor número de cometidos, hasta llegar en los últimos años a ejercer poder ejecutivo en determinados territorios.

Posteriormente desarrollaremos ambos conceptos, pero antes es necesario incidir en una idea básica para poder entender la importancia de la participación policial en estas operaciones. Una de las premisas fundamentales tras una crisis o conflicto en un territorio es la necesidad de alcanzar un clima adecuado de seguridad pública como única garantía de estabilidad política y social. Si en un territorio no se alcanza dicho nivel de seguridad difícilmente sus habitantes podrán vivir en paz y ejercer sus actividades con normalidad, impidiendo con ello el progreso y desarrollo de la zona.

La Policía Local ha de jugar un papel destacado como garante de esa seguridad pública, junto con un adecuado funcionamiento de los sistemas judicial y penitenciario. Por eso en algunos territorios, tras la

finalización de los conflictos, uno de los mayores retos que se presentan es la reestructuración o reorganización de los cuerpos policiales y de los sistemas judicial y penitenciario, como medida para poder garantizar la seguridad y la vuelta a la normalidad. Un sistema de mantenimiento del orden público y justicia criminal que funcione y defienda y mantenga el imperio de la ley y sea adaptable a las necesidades de los residentes en el área de la misión es un requisito esencial y una de las principales piedras angulares para la estabilidad de la administración pública y política y el desarrollo económico.

De ahí la importancia de la participación del componente policial velando por el cumplimiento de las funciones de la Policía Local, formándola y asesorándola en el desempeño de sus cometidos, llegando incluso en algunos casos a reformarla o a reestructurarla.

Como ya dijimos anteriormente, con el transcurso del tiempo se fueron incrementando las funciones que iba asumiendo el componente policial dentro de las distintas operaciones. La gran diversidad y disparidad de cometidos que llegó a desempeñar condujo a la Unidad de Policía Civil del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz (DPKO) de Naciones Unidas a establecer una serie de directrices sobre las actividades a desarrollar por el componente policial.

Así en un documento titulado "Principios y directrices para operaciones de policía civil de Naciones Unidas" se especifican las categorías en las que se pueden dividir las actividades del componente policial en una operación de paz. Las categorías que se incluyen son las siguientes:

- Formación. Entrenar a los agentes de policía es el elemento básico y fundamental de todas las operaciones. El principal objetivo de la formación es fortalecer los servicios de Policía Local haciendo su servicio público más eficaz y eficiente. Esta formación puede ir dirigida a cuatro niveles distintos: nuevos reclutas, agentes de Policía Local en servicio, gestión media y superior, e instructores de Policía Local (formación de formadores).

- Reforma y reestructuración. Un mandato que comprenda esta categoría presume la existencia y funcionamiento de una Policía Local, pero reconoce la necesidad de reforzarla y mejorarla

sustancialmente para que proporcione el servicio público que se requiere a los servicios de mantenimiento del orden comparables.

- Mentorización y monitorización. Tradicionalmente, la monitorización (supervisión) fue la principal actividad del componente policial. En un ambiente post-conflicto, no obstante, la función de supervisión del componente policial ha sido suplantada por otras actividades porque la supervisión implica que la Policía Local está ofreciendo un nivel competente de servicio público, una práctica que habitualmente excede la capacidad de los servicios de Policía Local en un entorno post-conflicto.

  En esta actividad el agente observa, registra e informa de las actividades de la Policía Local, siendo su función crucial para mantener la conciencia de la situación de los derechos humanos en el área de misión.

- Establecimiento y construcción. También se ha encargado al componente policial que establezca y construya nuevas instituciones de Policía Local en ambientes post-conflicto, para aquellos casos en los que no exista un servicio de Policía Local en funcionamiento tras el cese de las hostilidades. Esta actividad debe concordar con reformas comparables de los sistemas judicial y penitenciario. En caso contrario, las actividades de aplicación de la ley pueden quedar socavadas y la credibilidad de los agentes de policía erosionada en la mente de la población a quien han de servir.

Cuando el componente policial de una operación desempeña estas actividades presenta, entre otras, las siguientes características:

- Su composición es multinacional. Todos los países dimensionan sus cuerpos de policía para atender sus necesidades internas de seguridad, en principio no se piensa en la proyección exterior de dichos elementos. Además, como ya dijimos anteriormente, el componente policial de las operaciones cada vez está formado por un mayor número de policías que se integran en el mismo.

  Por estas razones ningún cuerpo policial puede afrontar por sí mismo el reto de hacerse cargo de la totalidad del componente

policial de una operación, sino que es necesario recurrir a las contribuciones de miembros de múltiples cuerpos policiales. Además, si existe una amplia distribución geográfica del personal que forma parte de la operación se consigue reforzar en mayor medida la legitimidad de la misma.

- No dispone de poder ejecutivo. El componente policial no se encarga de la aplicación de la ley, esta responsabilidad recae en manos de la Policía Local.

- Su personal no porta armas. Normalmente los integrantes del componente policial en estos casos no están autorizados a llevar armas de fuego y desempeñan sus servicios desarmados.

- Dispone de una cadena de mando propia. Es necesario observar la unidad de mando dentro del componente. Todo el personal que lo integra es dependiente y responsable ante el comisionado quien, a su vez, responde directamente ante el representante especial del secretario general. No es aceptable que el personal del componente policial reciba o acepte instrucciones de autoridades nacionales en asuntos operativos.

- Actuación de acuerdo a principios. El componente policial de una operación ha de regirse por una serie de principios como son: consenso y cooperación de las partes en conflicto, imparcialidad y objetividad, mínimo uso de la fuerza, mandato claro y alcanzable, legitimidad, apoyo continuo, transparencia, movilidad y adaptabilidad, etc.

Sin embargo, en los últimos tiempos se han producido una serie de conflictos con unas determinadas características que han supuesto un cambio muy importante en la concepción de las operaciones y que han modificado el tradicional papel que venía desempeñando el componente policial.

En las zonas en conflicto donde hay un vacío casi completo en la autoridad administrativa pública local, la Organización que lidera la misión también puede ordenar que la misma lleve a cabo una administración transitoria. Incluido en dicho mandato, se puede autorizar al componente policial que ejerza autoridad ejecutiva para el

cumplimiento de la ley. Cuando así se le autorice, el componente policial responderá de la totalidad de funciones de aplicación de la ley comparables a aquellas desempeñadas por los servicios de policía de los Estados que lo integran.

Este nuevo formato de participación del componente policial lo podemos ver en dos territorios que son un claro ejemplo del mismo: Kosovo y Timor.

En Kosovo en el año 1.999 cuando se produjo el repliegue de las tropas serbias se originó una retirada paralela: la de la administración pública establecida en esta provincia. Fue necesario que la misión de Naciones Unidas (UNMIK) se hiciese cargo transitoriamente de la administración del territorio hasta que se articule una administración pública local que asuma sus funciones. Con la desaparición de la administración serbia dejó de existir también el cuerpo de policía que allí estaba implantado. Todo territorio necesita de un cuerpo de policía que se encargue de velar por la seguridad e integridad de sus habitantes, entonces fue necesario que el componente policial de la misión asumiese estas obligaciones hasta que se ponga en marcha un cuerpo de Policía Local con las debidas garantías en cuanto al cumplimiento de sus funciones.

El caso de Timor es semejante al ya expuesto, en el año 1.999 al abandonar Indonesia la isla tras casi un cuarto de siglo de ocupación desaparecen las estructuras administrativas y policiales establecidas. Fue necesario que Naciones Unidas asumiese transitoriamente la administración del nuevo país y que el componente policial de las distintas misiones que estableció la citada Organización se hiciese cargo del mantenimiento de la ley.

En estos casos, como ya se indicó anteriormente, el componente policial ejerce en los territorios en conflicto las mismas funciones policiales que el personal que lo integra desempeña en sus paises de origen. Es decir, entre otras tareas tienen encomendadas la recogida de denuncias, la realización de patrullas, la prevención de delitos, su investigación, tienen potestad para detener, pueden intervenir ante alteraciones del orden público, etc.

Una de las diferencias fundamentales respecto a otras etapas de

la participación del componente policial en operaciones es que para poder llevar a cabo este tipo de funciones sus integrantes deben portar armas, que si es necesario pueden llegar a usar.

Llegado este punto es necesario insistir en una idea clave, el componente policial debe poseer autoridad ejecutiva hasta que los servicios de Policía Local sean capaces de asumir responsabilidades en materia de aplicación de la ley, que bajo toda circunstancia es el desenlace deseado de las actividades del componente policial. La tarea de defender la ley y el orden en el país anfitrión deber ser considerada, en todo caso, una solución transitoria.

Además de proporcionar ley y orden a todos los habitantes del territorio, de manera simultánea deberán organizar y formar una nueva policía a la que también habrá que dotar de medios e infraestructuras. Una vez que la Policía Local esté capacitada para cumplir cometidos de seguridad, será necesario ejercer con ella las tradicionales funciones de monitorización de su actuación.

La transferencia de autoridad a un servicio de Policía Local reconstruido supone una transición compleja y representa un reto importante para todas las partes implicadas, a la hora de minimizar cualquier período en el que pueda surgir un vacío de seguridad.

Otro de los cambios más importantes que se han producido en los últimos tiempos dentro del componente policial es el de la composición del mismo. En etapas anteriores estaba integrado casi de manera exclusiva por oficiales de policía que eran puestos por sus países a disposición de las operaciones de manera individualizada y que se integraban en cualquiera de los niveles de la estructura de las mismas para ejercer sus funciones de acuerdo a su categoría y preparación. Sin embargo, dadas las características de determinados conflictos, cada vez son más requeridas y adquiere más importancia la contribución a las operaciones por parte de los países de unidades reunidas.

Estas unidades están preconstituidas en sus países de origen y se ponen a disposición de las operaciones como unidades completas, llevando con ellas cuando se despliegan su propio equipo operativo y armamento. Para establecer las condiciones de la contribución se suele firmar un Memorando de Entendimiento entre la Organización que

lidera la operación y el país contribuyente.

En general estamos hablando de unidades que dependiendo de los países oscilan entre los 100 y 200 hombres. En misiones como la de UNMIK se llegaron a desplegar 10 unidades de este tipo, 6 unidades en MINUSTAH, etc.

Se encargan fundamentalmente de prestar apoyo operativo a las demás ramas de la operación, de la seguridad y protección de autoridades, del mantenimiento del orden público y constituyen un elemento de reacción o reserva a disposición del mando de las operaciones.

Un aspecto a destacar en las operaciones que se han puesto en marcha últimamente para tratar de solventar algunos conflictos es la relación que se establece entre el componente policial y el componente militar.

La principal tarea del componente militar en las operaciones es asegurar y mantener el cese de hostilidades entre las partes antiguamente en conflicto. Dado que son frecuentemente los primeros en desplegarse en el área en conflicto pueden asumir responsabilidades de aplicación de la ley hasta que el componente policial se despliegue y sea plenamente funcional.

En la primera fase de una operación en un territorio altamente conflictivo el único componente que se encuentra plenamente capacitado para garantizar el mantenimiento del orden y la ley es el componente militar. Este componente es el único que tiene una capacidad operativa suficiente, los medios disuasorios adecuados, un alto nivel de organización y una logística autosuficiente.

El componente policial generalmente carece de todos estos elementos y por ello difícilmente en la primera fase de algunas operaciones va a poder asumir por sí mismo esta función. No obstante, hay que procurar en todo momento que esta situación se prolongue el menor tiempo posible y hay que propiciar en cuanto sea factible una transferencia progresiva de responsabilidades entre ambos componentes hasta conseguir que sea el componente policial el que asuma la función de garantizar el mantenimiento del orden y la ley en dicho territorio.

En estos casos el componente militar a menudo proporciona un marco de seguridad general dentro del cual el componente policial y el resto del personal internacional pueden llevar a cabo su mandato específico.

Por todo ello es esencial para el componente militar y el componente policial trabajar en estrecha colaboración, máxime si tenemos presente que determinadas actividades del componente policial difícilmente podrán llevarse a cabo con éxito sin el apoyo del componente militar. No hay que olvidar que el componente militar es en última instancia, la fuerza de aplicación de la ley y que por lo tanto sirve como apoyo y base de poder para el componente policial.

Todas las circunstancias anteriormente expuestas deben tenerse presentes ya desde las primeras fases de planeamiento de las operaciones, con objeto de evitar los vacíos o interferencias que se puedan producir entre ambos componentes y para cuando llegue el momento facilitar al máximo una transferencia progresiva y coordinada de responsabilidades entre los mismos, que no siempre es fácil de conseguir.

Esta necesidad de coordinación se hace aún más patente en determinados tipos de operaciones en los que existe una diversificación de la presencia internacional. Frente a las operaciones tradicionales que estaban integradas por diversos componentes bajo la figura de un representante especial de la Organización que las lideraba, hoy en día podemos ver como tras algunos conflictos se establecen dos partes perfectamente diferenciadas de la presencia internacional.

Por un lado una presencia internacional de seguridad integrada por fuerzas militares multinacionales o pertenecientes a alguna Organización, bajo el mando de un comandante militar. Por otro lado una presencia internacional civil bajo el mando de un Representante de una Organización Internacional, dentro de la cual se va a integrar como un componente más, junto a otros, el componente policial bajo el mando de un comisionado. En estos casos se presenta como una necesidad básica y fundamental conseguir un elevado nivel de coordinación para garantizar que las actividades de ambas presencias se orienten hacia los mismos objetivos y se apoyen mutuamente.

No menos importantes son las relaciones que se establecen entre el componente policial y los otros componentes de las operaciones.

Debido a la complejidad de los mandatos de algunas operaciones en ambientes post-conflicto, el componente policial trabaja y tendrá que coordinar sus actividades con otros numerosos componentes, organizaciones y agencias que también desarrollan sus actividades de manera simultánea en el área de la operación. Nos estamos refiriendo a Instituciones que ejercen su jurisdicción sobre delitos de interés internacional; al personal encargado del desarme, desmovilización y reintegración de los contendientes; a los responsables de la repatriación de los refugiados y personas desplazadas; a los encargados de los procesos de asistencia electoral; a los servicios de acción contra minas; a los supervisores del respeto de los derechos humanos; al personal de organizaciones no gubernamentales; etc.

Además en determinados ambientes post-conflicto, especialmente cuando al componente policial se le encomienda autoridad ejecutiva, con frecuencia se le requiere que desempeñe funciones fuera de lo que tradicionalmente se define como actividades de mantenimiento del orden público y policía.

Para ello es necesario que el componente policial disponga de personal cada vez mejor preparado y más cualificado, con una específica formación en estos ámbitos, si quiere afrontar con las debidas garantías de éxito la gran diversidad de funciones cada vez más complejas que le son asignadas en los diferentes mandatos de las operaciones que se están estableciendo en la actualidad tras algunos conflictos.

La observación electoral como elemento de la gestión internacional de crisis

Álvaro Jarrillo Aldeanuela *
UNED

INTRODUCCIÓN: LA SEGURIDAD INTERNACIONAL Y LA NUEVA *PAZ DEMOCRÁTICA*.

En los últimos años, ha surgido un nuevo concepto de *paz democrática* que está siendo promovido tanto en el ámbito interno de los Estados como en el contexto de paz y seguridad internacionales[1]. Su

---

* Profesor de Derecho Internacional de la Universidad Nacional de Educación a Distancia.

[1] *Vid.* WARD, M. D. Y GLEDITSCH, K. S., "Democratizing for Peace", en *The American Political Science Review*, Vol.92-1, 1998, p.51: "Despite substantial variation and healthy debate over the specific casual mechanism linking *joint* democracy and peace, there appears to be an emerging, if heady, consensus at least on the empirical existence of a 'democratic peace' or an absence of war among democracies. In April 1995 the *Economist* summarized this by noting the 'it takes two not to tango'."; NODIA, G., "The democratic Path" en *Journal of Democracy*, Vol.13-3, 2002, pp.13-20. En el ámbito de las Relaciones internacionales, los profesores GLEDISCH Y HEGRE se han cuestionado tres preguntas en torno a este concepto que analizaron de forma detallada: "Do democracies usually sep the peace among themselves? Do democracies more frequently maintain peace overall? Is an international system with a high proportion of democratic status more peaceful?" (GLEDITSCH, N. P. Y HEGRE H., "Peace and Democracy: Three Levels of Analysis" en *The Journal of Conflict*

promoción en los escenarios de crisis y su toma en consideración como herramienta al servicio de la solución de conflictos ha conllevado que las actividades de observación electoral sean, a su vez, una actividad muy útil para otorgar legitimidad al proceso político que se desarrolla en una situación de crisis o post-conflicto.

En el ámbito de la prevención y gestión de crisis internacionales, la práctica internacional de los Estados y de las organizaciones internacionales muestra que en la solución de conflictos se suelen vincular los conceptos de paz y democracia. Esta vinculación conlleva que las acciones sobre gestión de crisis tomen en consideración los aspectos políticos de las partes enfrentadas en el conflicto como uno de los elementos esenciales para lograr una solución pacífica. La tendencia a relacionar la solución de la crisis con la convivencia democrática implica que, en la solución de conflictos, se incluyan aspectos como el diseño de un marco político de convivencia adecuado (en el plano constitucional y en el de la normativa electoral), la canalización de los intereses de las partes a través del *juego* de los partidos políticos y otras estrategias para facilitar la participación del conjunto de la población en el proceso político de *reconciliación democrática*. La práctica demuestra que los *estándares democráticos* son tomados en consideración en las operaciones de las Naciones Unidas relacionadas con la paz y seguridad internacionales, tanto durante el desarrollo de la operación como una vez que ésta ha concluido. Sin embargo, a pesar de esta vinculación[2], somos partidarios de diferenciar entre los términos *humanitario* y *democrático*. Su utilización simultánea por parte de la doctrina y de los Estados durante los últimos años ha llevado a que algunos autores quieran considerar los aspectos políticos o democráticos como aspectos esenciales del derecho internacional humanitario. Esta confusión de conceptos (en muchos casos intencionada dentro de las actividades de política exterior de algunos Estados) ha llevado a que algunos defensores de las necesidades humanitarias hayan querido apropiarse o *hacer suyos* algunos derechos políticos que, conforme al derecho internacional, siguen formando parte

---

Resolution, Vol.41-2, 1997, pp.283-310).

[2] *Vid.* FARER, T. J., "Elections, Democracy, and Human Rights: Toward Union", en *Human Rights Quarterly*, Vol.11-4, 1989, pp.504-521.

del *núcleo duro* de la soberanía política de los Estados[3].

En conjunto, creemos que en el contexto de las nuevas amenazas para la seguridad internacional se ha producido un *escenario de confusión* similar al acontecido en el ámbito de la intervención humanitaria[4], con el agravante de que parte de la doctrina y de los Estados[5] relaciona la

---

[3] El profesor Tesón ha sido uno de los que más ha abogado por vincular el gobierno democrático con el respeto del resto de derechos humanos: "There are strong ground for believing that democratic rule is a necessary condition for enjoying other human rights. While it is always possible to imagine a society where human rights are respected by an enlightens despot, this has never occurred in practice. This is why the right to political participation is included in the major human rights conventions." (TESÓN, F. R., *A Philosophy of International Law*, Westview Press, Colorado, 1998, p.116). En esta línea, defiende la posibilidad de intervenir frente a gobiernos no democráticos siempre y cuando se cumplan unos parámetros similares a los que defiende para los supuestos de intervenciones humanitarias: "Intervention against an illegitimate government […] In such cases, assuming all other necessary conditions are met, acts of intervention are *legitimate only if they are directed against the government itself and its instrumentalities* […]The intervention must be tailored as narrowly as possible as an action against the government, not the people. Some cases are relatively clear, as when a democratic government aids revolutionaries against a tyrannical ruler, or protects imminent victims of genocide, or rescues national in danger." (TESÓN, F. R., *A Philosophy of International Law*, Westview Press, Colorado, 1998, p.62). Es de gran interés la defensa que realiza en esta obra del derecho de intervención bajo el título "Sovereignty and Intervention" (TESÓN, F. R., *A Philosophy of International Law*, Westview Press, Colorado, 1998, pp.39-71).

[4] *Vid.* DE CASTRO, C., *El derecho de injerencia humanitaria en el orden internacional contemporáneo. EL impacto de la "Operación libertad para Irak"*, cit., pp.185-187: "[…] Mientras que la violación masiva y flagrante de los derechos fundamentales a la vida y a la integridad física y moral y el terrorismo pueden considerarse motivo suficiente en sí mismo para constituir una situación de amenaza a la paz, no puede afirmarse lo mismo respecto del derecho a la democracia […] no parece razonable que la mera existencia de un gobierno no democrático sea en sí misma razón suficiente para considerar que existe una situación de amenaza para la paz y seguridad internacionales."

[5] El profesor Palomares ha comentado el papel que ocupa la democracia dentro de la estrategia de Seguridad de los Estados Unidos de América: "Podrían destacarse cuatro cuestiones en la vinculación estrecha existente entre la Estrategia de Seguridad Nacional de los Estados Unidos Después del 11 de

democracia con los nuevos conceptos de globalización,[6] seguridad global y lucha contra el terrorismo internacional[7]. La intervención en Afganistán después del 11 de septiembre de 2001[8] y la guerra contra Irak[9] son

---

septiembre de 2001 y el proceso de globalización: […] d) La extensión de los valores occidentales como valores universales de global imposición: la Estrategia de Seguridad Nacional proclama como objetivo la extensión de la democracia y los derechos humanos en todo el mundo, particularmente en el mundo musulmán." (PALOMARES LERMA, G., *Relaciones Internacionales en el Siglo XXI*, Tecnos, Madrid, 2004, p.35).

[6] Para un análisis detallado del concepto de globalización, *Vid.* nuestra aportación en: JARILLO ALDEANUEVA, A., "Globalización: concepto y papel del Estado", cit., pp.215-231. *Vid.* en particular PLATTNER, M. F., "Globalization and Self-government", en *Journal of Democracy*, Vol.13-3, 2002, pp.54-68. Sobre la relación entre la democracia y la globalización, recomendamos las siguientes fuentes: VON BOGDANDY, A., "Globalization and Europe: How to Square Democracy, Globalization and International Law", en *The European Journal of International Law*, Vol.15, Nº5, 2004, pp.885-906; BECK, U., *¿Qué es la globalización?,* Paidós, Barcelona, 1998; GIDDENS, A., *Un mundo desbocado*, ed. Taurus, Madrid, 2000; HELD, D., *La democracia y el orden global,* Paidós, Barcelona, 1997; AA.VV. *Governance without government: order and change in world politics,* Cambridge University Press, New York, 1992; AA.VV. *The Globalization of world politics*, Oxford University Press, New York, 1997; BELLAMY, R. Y JONES, R. J. B., "Globalization and democracy – an afterword", en *Global Democracy: key debates*, Barry Holden, London, 2000.

[7] *Vid.* PALOMARES LERMA, G., *Relaciones Internacionales en el Siglo XXI*, Tecnos, Madrid, 2004, p.38: "La guerra en Afganistán e Irak […] así como el incremento de enfrentamientos civiles y militares en Oriente Próximo, son los más claros exponentes de la puesta en práctica de la nueva doctrina de la seguridad globalizada que tiene como principal punto de su 'agenda': la lucha contra el terrorismo internacional."

[8] *Vid.* MACDONALD, E., "International Law, Democratic Governance and September the 11th, en *German Law Journal*, Vol.3, Nº9, septiembre 2002.

[9] *Vid.* FRANCK, T., "What Happens Now? The United Nations after Iraq", en *The American Journal of International Law*, Vol.97, Nº3, 2003, pp.616-617: "[…] The invasion of Iraq is more accurately seen as a repudiation of the central decision-making premise of the Charter system than as a genuine opening to reform, unless by reform is meant the reconstitution of the international system along the lines of an American global protectorate. This is a sad conclusion to offer well-meaning champions of the Charter system. Unfortunately, however, this is not a time for optimistic speculation about how to make the United Nations more

paradigmáticas de la *tergiversación conceptual* que se ha producido con respecto a la interacción existente entre la paz y la democracia[10]. En ocasiones, se ha utilizado la democracia como parte integrante de una estrategia de política exterior en el ámbito de la seguridad[11] que ha fomentado un concepto de *seguridad democrática* criticado por autores como el profesor Remiro[12]. Es bien conocida la máxima de que los Estados democráticos son más reacios a ir a la guerra que los sistemas totalitarios (al menos más renuentes a enfrentarse entre sí)[13] pero eso no

responsive to new challenges. Rather, reformers need first to understand that the system stands in mortar jeopardy of being destroyed altogether."
Vid. también BUZAN, B. Y GONZALEZ-PELAEZ, A., "International community' after Iraq", en *International Affairs*, Vol. 81 No. 1 January 2005, pp.16-52; DUNNE, M., "The United States, the United Nations and Iraq: 'multilateralism of a kind", en *International Affairs*, Vol.79, Nº. 2, 2003, pp. 257-277.

[10] *Vid.* ROLDAN BARBERÓ, J., *Democracia y Derecho internacional*, Civitas, Madrid, 1994, p.200: "Se puede incluso decir […] que el binomio paz-democracia tiende a remplazar, ampliándolo, al binomio paz-derechos humanos tradicional. Es interesante observar que en los tiempos de la guerra fría se argüía que la paz precisaba la coexistencia de sistemas políticos: hoy la libre elección del modelo de sociedad puede ser el germen de una amenaza para la seguridad internacional."

[11] *Vid.* COLOMER, J. M., "Antes democracia que paz", en *El País*, 18 de abril de 2005: "La doctrina que recientemente ha adoptado el presidente George W. Bush, según la cual el mejor modo de establecer la paz internacional es la democratización, comporta un cambio espectacular en la política exterior estadounidense […] El gobierno de los Estados Unidos vincula ahora decididamente la libertad y la seguridad en su propio país a la libertad en otros países. Es decir, rompe con el llamado realismo político que le había conducido a tratar de ir configurando una serie de pesos y contrapesos entre autoritarismos más o menos amigos o enemigos para que se neutralizaran entre sí."

[12] *Vid.* REMIRO BROTÓNS, A., *Derecho Internacional*, McGraw-Hill, Madrid, 1997, p.1067: "La solidaridad contra la tiranía es un clásico del Derecho de Gentes […] En los planteamientos más radicales esa solidaridad podría conducir al empleo de la fuerza militar, lo que explicaría la adición de una más entre las numerosas nuevas dimensiones de la seguridad – la seguridad *democrática* – y el interés que despierta en los Departamentos de Defensa […] Cuando se habla de promover el principio democrático conviene distinguir entre diferentes supuestos, pues los medios lícitos para servirlo y las instancias implicadas en ello varían correlativamente.

[13] En el ámbito de las relaciones internacionales existen también opiniones muy

quiere decir que las nuevas amenazas para la seguridad internacional (sobre todo en torno al terrorismo internacional) hayan conllevado un nuevo consenso en torno a la posibilidad de hacer uso de la fuerza para imponer la democracia allí donde decida una mayoría de Estados y así combatir esas nuevas amenazas. En este sentido, es necesario distinguir claramente entre las estrategias de política exterior de algunos Estados (que pueden contemplar incluso las acciones de guerra preventiva) y el consenso normativo propio del ámbito de la *opinio iuris* necesario para reconsiderar el valor normativo del principio de no intervención en los asuntos internos y las excepciones a la prohibición del uso de la fuerza. El hecho de que exista una nueva tendencia política favorable a la *paz democrática*[14] no implica necesariamente que se haya modificado de forma simultánea la estructura normativa vigente de la Organización de las

---

críticas respecto de este silogismo entre los sistemas democráticos y la paz internacional. *Vid.* THOMPSON, W. R., "Democracy and Peace: Putting the Cart before the Horse?", en *International Organization*, Vol. 50, Nº 1, 1996, p. 142: "The particular attribute credited is the constraint inherent to democratic institutions. Democratic political systems are thought to be more constrained from acting quickly than their authoritarian counterparts […] But neither the apparent logic, nor the empirical findings, nor the sanctity of some two hundred years of discussion mean that the argument is accurate in linking subsequent peaceful tendencies to antecedent types of political system […] The apparent relation between reduced conflict propensities and the spread of certain types of political systems may even been spurious."

[14] *Vid.* WARD, M. D. Y GLEDITSCH, K. S., "Democratizing for Peace", en *The American Political Science Review*, Vol. 92-1, 1998, p. 51: "Despite substantial variation and healthy debate over the specific casual mechanism linking *joint* democracy and peace, there appears to be an emerging, if heady, consensus at least on the empirical existence of a 'democratic peace' or an absence of war among democracies. In April 1995 the *Economist* summarized this by noting the 'it takes two not to tango'."; NODIA, G., "The democratic Path" en *Journal of Democracy*, Vol. 13-3, 2002, pp. 13-20.

Los profesores Gledisch y Hegre se cuestionaron a finales de los noventa tres preguntas en torno a este concepto que analizaron de forma detallada: "Do democracies usually sep the peace among themselves? Do democracies more frequently maintain peace overall? Is an international system with a high proportion of democratic status more peaceful?" (GLEDITSCH, N. P. Y HEGRE H., "Peace and Democracy: Three Levels of Analysis" en *The Journal of Conflict Resolution*, Vol. 41-2, 1997, pp. 283-310).

Naciones Unidas que garantiza un sistema de seguridad colectiva basado en el multilateralismo y en el principio de no intervención en los asuntos internos.

El problema que se produce en la práctica es que, una vez que la intervención armada ha tenido lugar, la participación política de la población y el restablecimiento de la democracia como forma de gobierno se han utilizado como las *estrategias de salida* para asegurar, además de la consecución de los objetivos de seguridad, el objetivo de la consolidación democrática dentro del Estado[15]. Tal como ha recordado recientemente Caplan, la precipitada convocatoria de procesos electorales en situaciones de *crisis* interna puede llevar a un relanzamiento del conflicto que hagan inútil los esfuerzos realizados por la pacificación en curso de la intervención[16]. Los procesos electorales y constitucionales llevados a cabo

---

[15] *Vid.* a este respecto el informe del secretario general en que subraya la necesidad de que las operaciones de paz cuenten con una *estrategia de salida* coherente que no se la mera celebración formal de elecciones: Informe del secretario general, *Que no haya salida sin una estrategia: la adopción de decisiones en el Consejo de Seguridad para la terminación o transformación de las operaciones de paz de las Naciones Unidas*, S/2001/394, de 20 de abril de 2001.

Vid. BARNES, S. H., "The Contribution of Democracy to Rebuilding Postconflict Societies", en *The American Journal of International Law*, Vol.95-1, 2001, p.86: "The central question of postconflict societies remains political: how to construct a stable form of domestic power sharing and governance […] Democracy has become the dominant political philosophy of the multilateral community, even where it is not always observed in practice, and its breadth of participation may be likeliest to placate former adversaries […] Democracy's widely accepted authority may succeed even within societies that have suffered serious trauma and conflict."

En el ámbito de las relaciones internacionales, Schedler ha tratado el concepto de *consolidación democrática* de forma general en los siguientes términos: "Any fixed meanings we may attach to the concepts of democratic quality and democratic deepening, and any consensus we may reach about them, can only be 'temporary equilibria' open to the future revision. As a result if we associate democratic consolidation with democratic deepening, we get a concept of democratic consolidation that is open and boundless as well. In this sense, no democracy will ever be 'fully consolidated'." (SCHEDLER, A., "What Is Democratic Consolidation?", en *Journal of Democracy*, Vol. 9-2, 1998, pp. 104-105).

[16] *Vid.* CAPLAN, R., *International Governance of War-Torn Territories. Rule and*

en Afganistán y en Irak son una prueba evidente del riesgo de confusión que se produce en la práctica entre seguridad, derechos humanos y democracia[17].

El fuerte compromiso de las Naciones Unidas con el mantenimiento de la paz[18] ha permitido el despliegue de operaciones de restablecimiento de la paz (*peace making*), mantenimiento de la paz (*peace*

Reconstruction, Oxford University Press, Oxford, 2005, p.213: "Even where international organizations are able to create the conditions that allow for the conduct of free and fair elections […] they may not promote national reconciliation. They can, rather, be extremely divisive, especially for territories where rival identity groups vie for political control. The experiences of recent international territorial administrations would seem suggest that this lesson, at least, has been learned."

[17] La propia doctrina norteamericana ha comenzado a hacer balance de la intervención en curso en Irak y, comentando las dificultades del proceso político, afirma: "No international reconstruction effort can succeed without some degree of acceptance and cooperation – and eventually support and positive engagement – from the country's population. If the local population has no trust in the initial international administration and its intentions, the intervention can become the target of popular wrath, and will then need to spend most of its military (and administrative) energies defending itself rather than rebuilding the country and its political and social order." (DIAMOND, L., "Lessons from Iraq", en *Journal of Democracy,* Vol. 16, Nº 1, 2005, p. 15).

Carothers también ha denunciado recientemente el rechazo que ha generado entre la población de estos países la actitud de Estados Unidos de América en política exterior al vincular las operaciones militares con la Agenda para la libertad: "[…] The bush administration has also caused the term to be closely associated with the U.S. military intervention and occupation by adopting democracy promotion as the principal rationale for the invasion of Iraq. The Fact that the administration has also given the impression that it is interested in toppling other governments hostile to U.S. security interests, such as in Iran and Syria, has made the president's 'freedom agenda' seem even more menacing and hostile." (CAROTHERS, T., "The Backlash Against Democracy Promotion", en *Foreign Affairs*, Marzo / Abril 2006, p. 64)

[18] Con relación a las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas, *Vid.* ESCOBAR HERNÁNDEZ, C., "Paz y derechos humanos: una nueva dimensión de las operaciones para el mantenimiento de la paz", en *Cursos de derecho internacional de Vitoria Gasteiz*, Universidad del País Vasco, *1996*, 47-102.

keeping) y consolidación de la paz (*peace building*)[19]. En estos escenarios de crisis y transición política con cierta intervención de los organismos internacionales, se han adoptado muchas acciones en torno a la idea de reconstrucción institucional que suelen denominarse con términos referidos al establecimiento o reconstrucción de las estructuras institucionales. Así, se utilizan términos como *nation-building*, *institutional-building* o, incluso, *democratic-building*[20].

---

[19] Algunos autores han comentado de forma muy crítica el balance global del conjunto de operaciones desplegadas en este ámbito: "The concept of 'peacebuilding' now means not only keeping former enemies from going back to war, but also addressing the root causes of conflict and even fostering development in non-postwar societies […] Implementation of the prevailing 'democratric reconstruction model' has been problematic. Of the 18 single countries that experiences U.N. peacekeeping mission with a political institution-building component between 1988 and 2002, thirteen (72%) were classified as some form of authoritarian regime as of 2002." (CALL, CH. T. Y COOK, S. E., "On Democratization and Peacebuilding", en *Global Governance*, Vol. 9-2, 2003, pp. 233-234).
Vid. también BERMEO, N., "What the Democratization Literature Says – or Doesn't Say – About Postwar democratization", en *Global Governance*, Vol. 9-2, 2003, pp. 159-179.

[20] Los conceptos ligados al término de reconstrucción no son nuevos en las relaciones internacionales ya que surgieron desde finales de la segunda guerra mundial a partir de la *reconstrucción* de los países devastados por la guerra gracias a los esfuerzos de los aliados. *Vid.* VON HIPPEL, K., *Democracy by Force. US Military Intervention in the Post-Cold War World*, cit., p. 10: "Nation-building, which really means state building, signifies an external effort to construct a government that may or may not be democratic but preferably stable. The US-led ventures in Germany and Japan were intended to build democracies, while in Vietnam and most of Central America, the focus was on establishing anti-communist governments that did not necessarily have to be democratic."
Sobre este tipo de acciones, *Vid.* JACKSON, R., "International Engagement in War-Torn Countries", en *Global Governance*, Vol. 10-1, 2004, pp. 21-36.

LA DEMOCRACIA Y LAS OPERACIONES DE PAZ DE LAS NACIONES UNIDAS.

Panorama general.

Como punto de partida, debemos recordar que la Carta de las Naciones Unidas no contiene ninguna referencia expresa al término *democracia*, lo cual ya nos aproxima a la dificultad de vincular un concepto de marcadas *connotaciones occidentales* con el instrumento jurídico universal por excelencia. A pesar de la ausencia de referencias expresas, algunos autores han encontrado en la Carta diversas remisiones *implícitas* al concepto de democracia en su relación con otros ámbitos como los derechos humanos, el desarrollo y la paz y seguridad internacionales[21]. En sentido contrario, existen tendencias políticas y posiciones doctrinales que insisten en la libertad política de los Estados para elegir cualquier forma de régimen de gobierno como uno de los pilares de la propia coexistencia de los Estados dentro de la Organización[22].

---

[21] *Vid.* SICILIANOS, L-A., "Les Nations Unies et la démocratisation de l'État: nouvelles tendances", en AA.VV., *La contribution des Nations Unies à la démocratisation de l'État*, Pedone, París, 2002, pp.15-16 : "Le Nations Unies ont modifié progressivement leur attitude traditionnelle de neutralité *vis-a-vis* des régimes politiques et ont reconnu enfin le lien intrinsèque qui existe entre démocratie et droits de l'homme […] L'évolution en question tourne autour de l'idée force suivent laquelle la paix, la démocratie et le développement sont interdépendants et se renforcent mutuellement."
Vid. VALTICOS, N., "Idéal ou idéaux dans le monde actuel : la paix, le développement, la démocratie" en AA.VV., *Boutros Boutros-Ghali Amicorum discipulorumque liber. Paix, développement, démocratie*, Vol. II, Bruylant, Bruselas, 1998, pp. 1405-1416.

[22] *Vid.* RICH, R., "Bringing Democracy into International Law", en *Journal of Democracy*, vol.12, nº 3, Julio 2003, p. 22: "[…] Yet over the next several decades democracy did not establish itself as a fundamental aspect of international law. In searching for a reason, one need look no further than the Cold War. It was at the insistence of the Soviet bloc that the term 'democracy' dis not figure in the UN Charter. Since democracy conferred a certain degree of legitimacy on regimes, it was a contested concept and both sides claimes to be its true interpreter."
En este mismo sentido, Sicilianos comenta: "Selon le discours largement dominant aux Nations Unies pendant près de cinq décennies, les instruments en

En la época de la distensión de la *guerra fría* surgieron las iniciativas más importantes que se referían de forma general a la democracia como concepto. El primer punto de inflexión se produjo en el año 1988 cuando la Asamblea General decidió incluir en su orden del día un tema titulado "Fortalecimiento de la eficacia del principio de la celebración de elecciones auténticas y periódicas"[23]. La relevancia histórica de la citada resolución se encuadra dentro de los acontecimientos del año 1989 que permitieron recabar en la Asamblea los apoyos suficientes para adoptar una posición mayoritaria respecto de la celebración de elecciones. Sin embargo, este giro político no supuso tampoco una quiebra absoluta de la tradicional línea de actuación de la organización conforme a los principios de *neutralidad política* y no intervención en asuntos internos. Prueba de ello es que el mismo texto contenía referencias expresas a la libertad política de los Estados y a la igualdad soberana de éstos. Asimismo, la Asamblea aprobó ese mismo día otra resolución, titulada "Respeto de los principios de soberanía nacional y de no injerencia en los asuntos internos de los Estados en lo que concierne a los procesos electorales", que reiteraba los fundamentos del principio de no intervención[24] y se posicionaba claramente a favor de la libertad de los Estados para establecer su condición política y sistema

---

question étaient politiquement et idéologiquement neutres. La neutralité du système unisien *vis-à-vis* des régimes politiques et le principe du droit international général relatif à l'équivalence des systèmes socio-politiques n'auraient été aucunement incompatibles, selon cette approche, avec l'élaboration et l'adoption de ces instruments des droits de l'homme." (SICILIANOS, *cit*. p. 14).

[23] *Vid.* Resolución de la Asamblea General 43/157, *Fortalecimiento de la eficacia del principio de la celebración de elecciones auténticas y periódicas*, de 8 de diciembre de 1988, punto 6.

[24] *Vid.* Resolución de la Asamblea General 44/147, *Respeto de los principios de soberanía nacional y de no injerencia en los asuntos internos de los Estados en lo que concierne a los procesos electorales*, de 15 de diciembre de 1989, Preámbulo: "*Reconociendo* que los principios de soberanía nacional y de no injerencia en los asuntos internos de ningún Estado deben respetarse en la celebración de elecciones. *Reconociendo* también que no existe un sistema político único ni modelo único de proceso electoral que se pueda aplicar por igual a todas las naciones y sus pueblos, y que los sistemas políticos y los procesos electorales se ven afectados por factores históricos, políticos, culturales y religiosos".

electoral[25].

En el año 1993 se produjo el gran impulso que vinculó definitivamente los derechos humanos con la democracia: la Conferencia Mundial de Derechos Humanos de 1993. La *Declaración Final y Programa de Acción de Viena* confirmaron, en primer lugar, el derecho de libre determinación de los pueblos[26] y, tras insistir en la interdependencia de los derechos humanos[27], el punto octavo del documento declaró la vinculación existente entre "la democracia, el desarrollo y el respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales"[28]. La inclusión de esta afirmación en el texto supuso, sin duda, la apertura de un nuevo enfoque en las actividades de la organización relacionadas con los

---

[25] *Ibid*., puntos 1-2: "1. *Reitera* que, en virtud del principio de la igualdad de derechos y libre determinación de los pueblos, consagrado en la Carta de las Naciones Unidas, todos los pueblos tienen el derecho de determinar, libremente y sin injerencia externa, su condición política [...] 2. *Afirma* que únicamente a los pueblos incumbe determinar métodos y establecer instituciones relacionados con el proceso electoral, así como determinar medios para ponerlo en marcha con arreglo a su constitución y legislación nacional."

[26] *Vid. Declaración y programa de acción de Viena*, Conferencia Mundial de Derechos Humanos (Viena, 14 al 25 de junio de 1993), A/CONF.157/23, 12 de julio de 1993, par.2: "Todos los pueblos tienen el derecho de libre determinación. En virtud de este derecho, determinan libremente su condición política y persiguen libremente su desarrollo económico, social y cultural [...] La Conferencia considera que la denegación de este derecho a la libre determinación constituye una violación de los derechos humanos y subraya la importancia de la realización efectiva de este derecho."

[27] *Ibid*., par.5: "Todos los derechos humanos son universales, indivisibles e interdependientes y están relacionados entre sí. La comunidad internacional debe tratar los derechos humanos en forma global y de manera justa y equitativa, en pie de igualdad y dándoles a todos el mismo peso."

[28] *Ibid.*, par.8: "La democracia, el desarrollo y el respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales son conceptos interdependientes que se refuerzan mutuamente. La democracia se basa en la voluntad del pueblo, libremente expresada, para determinar su propio régimen político, económico, social y cultural, y en su plena participación en todos los aspectos de la vida [...] La comunidad internacional debe apoyar el fortalecimiento y la promoción de la democracia, el desarrollo y el respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales en el mundo entero."

regímenes de gobierno de los Estados miembros. En esta conexión entre la democracia y los derechos humanos, la Comisión de Derechos aprobó en 1999 la resolución titulada "Promoción del derecho a la democracia"[29].

La Organización de las Naciones Unidas, dando cumplimiento a su mandato de mantener la paz y la seguridad, ha mantenido que la estabilidad política de los Estados es un factor determinante para evitar crisis y salvaguardar la paz y seguridad. Con este fin, se creó el *Punto Focal* para las actividades de asistencia electoral, que posteriormente se convirtió en la *Unidad de Asistencia Electoral*, denominada actualmente *División de Asistencia Electoral*[30]. Las labores de asistencia de esta oficina han sido solicitadas por numerosos Estados miembros en diversas situaciones, que van desde las primeras elecciones tras los procesos de descolonización hasta situaciones de inestabilidad interna debidas a cambios constitucionales o situaciones de crisis política.

En el ámbito particular de las operaciones de paz de las Naciones Unidas, la idea de la interdependencia entre paz y democracia ha estado presente en todas las operaciones de restablecimiento de la paz (*peace making*), mantenimiento de la paz (*peace keeping*) y consolidación de la paz (*peace building*). De entre estas acciones, las Operaciones de Mantenimiento de la Paz (OMP) han prestado particular importancia a los aspectos políticos ya que su naturaleza se aproxima a una acción protectora y preventiva más que a una acción represiva contra una

---

[29] Resolución de las Comisión de Derechos Humanos 1999/57, E/CN.4/RES/1999/57, *Promoción del derecho a la democracia*, de 27 de abril de 1999.

[30] En el desempeño de sus funciones, esta División se preocupa principalmente de los siguientes aspectos: Examina las peticiones de asistencia electoral de las Naciones Unidas y asesora al Punto Focal en su ejecución, lleva a cabo misiones de evaluación para determinar las necesidades concretas de los países que solicitan asistencia electoral, colabora con otros organismos del sistema de las Naciones Unidas en el diseño de proyectos de asistencia electoral, coordina y apoya las actividades de los observadores internacionales, proporciona asesoramiento y guía en asuntos electorales a los Estados miembros que lo solicitan, desarrolla y mantiene una lista de expertos internacionales que pueden proveer apoyo técnico, mantiene contacto con otras organizaciones para establecer métodos de trabajo apropiados y aumentar su eficacia y apoya la creación de otras redes regionales compuestas por organizaciones electorales.

agresión comprendida dentro del Capítulo VII de la Carta (*Acción en caso de amenazas a la Paz, quebrantamiento de la paz o actos de agresión*)[31]. Estas operaciones tampoco pueden asimilarse a las del Capítulo VI de la Carta (*Arreglo pacífico de controversias*) dado que, al menos en el ejercicio de la legítima defensa, a estas misiones se les permite el uso de la fuerza. Por tanto, tal como dijo el propio secretario general Dag Hammarskjöld, podemos afirmar que este tipo de operaciones se fundamentan en el "Capítulo VI y medio" de la Carta, lo cual hace referencia de forma gráfica a la *zona gris* en la que se mueven, entre el arreglo pacífico de controversias y la utilización de medios coercitivos. Asimismo, en el caso de los *Estados fallidos* sometidos a administración internacional (como los casos de Kosovo bajo la UMIK y Timor Oriental con la UNTAET), los aspectos políticos vinculados con el concepto amplio de *democracia* han constituido uno de los fines principales de estas administraciones con el objetivo último de lograr la *paz sostenible*[32].

---

[31] Se trata de "operaciones multifuncionales" que suelen incluir entre sus fines algunas actividades relacionadas con la celebración de un proceso electoral (asistencia técnica en materia electoral, supervisión de elecciones, elaboración del censo electoral, verificación de los resultados, etc.). Es evidente que, además del componente electoral y el mantenimiento del orden y la seguridad, este tipo de operaciones tienen toda una serie de funciones relacionadas con la crisis: el mantenimiento del alto el fuego (observación militar, creación de zonas desmilitarizadas, vigilancia de repliegues de tropas, etc), el desarme, la desmovilización y reinserción de combatientes, el *desminado*, la asistencia humanitaria, los derechos humanos, la policía civil, y otras muchas vinculadas con el mantenimiento de la paz y la restauración de las instituciones estatales.
Según las fuentes de Naciones Unidas, entre 1948 y 2005, se estima que han participado en las misiones de mantenimiento de la paz hasta un millón de soldados, oficiales de policía y civiles procedentes de los Estados miembros. En junio de 2004, el contingente de personal uniformado aportado por 97 países rebasó los 56.000 efectivos, la cifra más elevada registrada desde 1995.

[32] *Vid.* Informe del secretario general, *Que no haya salida sin una estrategia: la adopción de decisiones en el Consejo de Seguridad para la terminación o transformación de las operaciones de paz de las Naciones Unidas*, S/2001/394, de 20 de abril de 2001, par. 10-11: "La paz es sostenible no cuando se resuelven todos los conflictos sociales sino cuando los conflictos propios de toda sociedad pueden resolverse en forma pacífica mediante el ejercicio de la soberanía del Estado y, en general, la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos […] El objetivo de las

Clasificación de las operaciones de paz.

En conjunto, el componente electoral ha estado muy presente en todas las operaciones relacionadas con la paz y seguridad[33]. Siguiendo la propia clasificación de las Naciones Unidas respecto del componente electoral como parte de las misiones de paz, podemos ofrecer el siguiente esquema:

A) Operaciones que necesitan un mandato del Consejo de Seguridad o de la Asamblea General:

a.1) *Organización y control del proceso electoral*. En estos supuestos el conjunto del proceso electoral está bajo la responsabilidad de las Naciones Unidas[34].

a.2) *Supervisión*. En estas operaciones la responsabilidad de la organización de las elecciones es de las autoridades locales, sin embargo el grado de implicación de las Naciones Unidas es elevado ya que la Organización debe supervisar todos los aspectos del proceso con el fin de garantizar su legitimidad[35].

---

actividades de consolidación de la paz es crear las instituciones y las actitudes sociales, económicas y políticas que impidan que los conflictos inherentes a toda sociedad se conviertan en conflictos violentos."

[33] Es recomendable la lectura de los documentos de la Secretaría General que explican la evolución hacia esa ampliación de funciones: por un lado *Un programa de Paz: Diplomacia preventiva, establecimiento y mantenimiento de la paz* (Doc. A/47/277-S/24111, de 27 de junio de 1992) y, por otro, el *Suplemento de "Un Programa de Paz": Documento de Posición del secretario general presentado con ocasión del cincuentenario de las Naciones Unidas* (Doc. A/50/60-S/1995/1, de 25 de enero de 1995).

[34] Tipos de actividades: elaboración y adopción de un código electoral; realización del censo electoral e inscripción de los partidos políticos; organización y supervisión de la campaña electoral; desarrollo de programas de información y educación cívica; apoyo logístico a la visita de observadores; desarrollo del proceso electoral en todas las fases, etc. Ejemplos: Camboya 1992 (APRONUC), Sahara Occidental hasta la actualidad (MINURSO), Eslovenia del Este, Baranja y Srijem Occidental en 1997 (UNTAES), Kosovo desde 1999 (MINUK) y Timor Oriental desde 1999 hasta la actualidad (UNAMET y UNTAET).

[35] Tipos de actividades: observar todo el proceso recomendando a las autoridades

a.3) *Verificación*. Estas misiones están presentes en el terreno a través de observadores, pero intentan ir más allá de la mera observación ya que se busca que su presencia suponga una garantía de limpieza para todos los agentes involucrados en el terreno; la responsabilidad de la organización del proceso será de las autoridades locales pero la misión emitirá una declaración final sobre el desarrollo del proceso electoral[36].

B) Operaciones que no necesitan un mandato expreso de los órganos políticos:

b.1) *Coordinación y apoyo a los observadores*. La Organización de las Naciones Unidas proporciona apoyo logístico para facilitar el despliegue en el terreno de observadores de otros organismos[37].

b.2) *Apoyo a observadores nacionales*. Es una de las formas clásicas de asistencia técnica y financiera, la misión no se posiciona en cuanto a la legitimidad del proceso sino que fomenta la capacitación de los

---

la forma más adecuada de actuar a lo largo de las distintas fases; la finalidad es, por ejemplo, garantizar la buena conducta y la regularidad del proceso, fomentar la correcta proclamación de las candidaturas, recomendar la forma más adecuada de organizar el escrutinio, etc. Ejemplos: Namibia 1989 (GANUPT).

[36] Tipos de actividades: la verificación supone para Naciones Unidas una presencia muy manifiesta y relevante en el terreno de forma que se transmita confianza a las partes; esta presencia se realiza a través del despliegue de observadores a lo largo de todas las fases del proceso, incluida la campaña. Las actividades pueden incluir la verificación del registro de votantes, de las campañas de educación cívica, e incluso los observadores pueden llegar a investigar las posibles reclamaciones por irregularidades que puedan producirse durante el proceso. Ejemplos: Angola, Eritrea, Nicaragua, Haití, El Salvador, Sudáfrica, Mozambique, Liberia, etc.

[37] Tipos de actividades: prestar apoyo logístico y asistencia técnica para facilitar el trabajo de los observadores de otros países. En estas misiones Naciones Unidas no se pronuncia sobre la legitimidad del proceso sino que presta apoyo y coordina las actividades de otras misiones de observadores que son los que dan legitimidad al proceso. En la mayoría de los casos las tareas de coordinación y financiación se realizan a través del PNUD. Ejemplos: Etiopía y Kenia 1992, Níger 1993, Lesotho 1993, Malawi 1993 y 1994, Sierra Leona 1996, Argelia 1997, etc.

observadores y demás actores nacionales[38].

b.3) *Asistencia técnica y servicios de consultoría*. Es el tipo de asistencia más solicitada a la División de Asistencia Electoral de las Naciones Unidas[39].

b.4) *Observación limitada* ("seguimiento e informe"). Son ocasiones especiales en las que la Organización de las Naciones Unidas envía al terreno un pequeño equipo de observadores para que emita una declaración final sobre el conjunto del proceso; suelen ser equipos pequeños que a su vez tienen un impacto pequeño en la legitimidad global del proceso[40].

Clasificación de las misiones electorales

En cualquier caso, las actividades concretas a realizar por la misión de observación dependerán bien del tipo de consentimiento que haya concedido el Estado anfitrión si se trata de un conflicto interno (a través del consentimiento del gobierno que ejerce el control efectivo o a través de lo establecido en los acuerdos de paz), o bien del tipo de mandato que haya sido aprobado por los órganos de las Naciones Unidas. Partiendo de estas consideraciones, en la práctica, podemos realizar una clasificación de las misiones electorales en torno a estos tres tipos genéricos:

---

[38] Tipos de actividades: asistencia técnica en el diseño de la metodología de observación, formación técnica de los observadores, asistencia técnica en aspectos técnicos e informáticos, organización de equipos para el escrutinio, etc. Ejemplos: Méjico 1994 y 1997.

[39] Tipos de actividades: asistencia técnica en aspectos materiales (compra de material electoral, diseño de tarjetas de identificación, etc.), recomendaciones para la educación cívica, apoyo para la elaboración de los códigos de conducta y d normativa electoral, etc. Ejemplos: Guinea-Bisau 1994.

[40] Tipos de actividades: observación de todas las fases a través de un equipo limitado de observadores. Ejemplos: Madagascar 1996, Zambia 1996, Uganda 1996, etc.

- *Asistencia electoral.*

Es un concepto muy amplio que enmarca una extensa tipología acciones dentro de la ayuda a la gestión y administración de las elecciones: Como ejemplos ilustrativos podemos mencionar: la asistencia técnica al diseño de normas electorales, la asistencia técnica/financiera a comisiones electorales independientes, la asistencia técnica/financiera en el proceso de registro de votantes, asistencia en los programas de educación cívica y educación electoral o la asistencia en la formación de los partidos políticos en las prácticas de buena conducta, la asistencia en los programas orientados a asegurar el igual acceso a los medios de comunicación y otras análogas.

- *Observación electoral.*

La observación electoral supone la presencia de observadores seleccionados por la organización internacional que acuden a vigilar las distintas fases del proceso electoral con el fin de elaborar un informe final en el que se evalúa el conjunto del proceso. En ese informe la organización internacional se pronunciará sobre si el proceso ha sido acorde con los *parámetros electorales* recogidos en los instrumentos internacionales (estos parámetros se denominan comúnmente "*estándares internacionales*"). El fin último de la misión de observación electoral será determinar si las autoridades de ese país respetan esos parámetros que sirven para determinar si un proceso electoral es libre y justo (*free and fair*), de forma que esas elecciones puedan considerarse "auténticas" conforme a los instrumentos internacionales. Para tener una idea más gráfica de este tipo de misiones, se suele calificar como una actividad de "*hands off*", en el sentido de que los observadores nunca tomarán parte activa en el proceso[41].

---

[41] Dos de las normas básicas de toda misión de observación son el deber de neutralidad absoluta con relación a las distintas opciones políticas y la necesidad de no interferir en modo alguno en el desarrollo material del proceso electoral (la prohibición del observador de nunca tocar ninguna papeleta electoral ni ningún otro material sensible es la regla más importante desde el momento en que entra en el país). Las limitaciones de este tipo de misión se derivan del principio de no intervención en asuntos internos. Toda misión de observación debe ser invitada

- *Supervisión electoral.*

Son operaciones en las que la misión toma una parte activa en el desarrollo material del proceso electoral; por contraposición a las anteriores son operaciones de "*hands on*". En estos casos, es el propio personal internacional el que desarrolla las actividades electorales; a título de ejemplo, las propias del registro de votantes, la capacitación del personal local, las actividades de educación al voto o el desarrollo de las labores electorales durante el día de la votación. Los supuestos en los que normalmente tienen lugar estas misiones las situaciones de Estados fallidos o que salen de una situación de grave conflicto interno. Así se dispuso tras los acuerdos de paz en los casos de Camboya, Bosnia-Herzegovina, Kosovo y Timor Oriental.

EL COMPONENTE POLÍTICO Y LAS ACCIONES DE LA UE EN LA GESTIÓN DE CRISIS

En los últimos años, la UE está actuando en conexión con la democracia en el ámbito de la gestión de crisis y en las políticas de la Unión orientadas a la prevención de conflictos[42]. En este tipo de

---

previamente por el Estado anfitrión; invitación que, en la práctica, suele dar lugar a la firma del denominado "*Memorandum of Understanding*" entre la Organización y el Estado anfitrión.

[42] *Comunicación de la Comisión relativa a la prevención de conflictos*, COM(2001)211 final, de 11 de abril de 2001, p. 7: "La prevención de conflictos y los distintos medios de la UE : "Los instrumentos de la UE que pueden utilizarse directa o indirectamente en la prevención de conflictos son numerosos: cooperación al desarrollo y ayuda exterior, cooperación económica y política comercial, ayuda humanitaria, políticas social y de medio ambiente, instrumentos diplomáticos como el diálogo político y la mediación, sanciones económicas o de otro tipo y, por último, los nuevos instrumentos de la política europea de seguridad y defensa." *Vid.* NIÑO PÉREZ, J., *EU instruments for conflict prevention*, Working Paper Nº 8, Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE), 2005; IKONENE, A. M., "Política Exterior de seguridad y defensa", en *Revista de Derecho de la Unión Europea*, Nº 9, 2005, pp. 115-136; CHURRUCA, C., "Criticizing the EU security Strategy: The EU as a regional cooperative security provider", en *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, Nº 10, 2005.

actuaciones, la democracia está ocupando un lugar privilegiado en conexión con los derechos humanos y las actividades de la Organización en materia de seguridad. En la práctica reciente, la Unión ha desplegado una pluralidad de actuaciones que van desde las llamadas *smart sanctions* impuestas en situaciones como la de Bielorrusia en las elecciones del 2006[43] hasta los embargos de armas y demás medidas impuestas en los casos de Siria[44], Costa de Marfil[45] y la República Democrática del Congo[46]. Las sanciones son un instrumento complejo y suelen tener carácter complementario adaptándose a las circunstancias concretas de cada crisis.

El Proyecto de Tratado por el que se establece una Constitución para Europa ha desarrollado la base legal para este tipo de actuaciones,

---

[43] *Vid.* Posición común del Consejo 2006/276, de 10 de abril de 2006, *sobre Bielorrusia.* Impone restricciones de entrada y tránsito en la UE a los miembros de la administración responsables de la las violaciones los estándares electorales internacionales durante el proceso electoral del 19 de marzo de 2006 así como por los demás incidentes conexos (represión violenta de manifestantes, persecuciones políticas). La Base jurídica se encuentra en el art.15 TUE.

Vid. también Consejo de la Unión Europea, *Declaración de la Presidencia en nombre de la Unión Europea sobre las elecciones presidenciales en Bielorrusia*, de 22 de marzo de 2006.

[44] *Vid.* Posición común del Consejo 2005/888, de 12 de diciembre de 2005, *sobre Siria*; reglamento del CJ 305/2006, de 21 de febrero de 2006. Ambos instrumentos recogen las sanciones impuestas al gobierno de Siria tras su implicación en el asesinato del primer ministro del Líbano Rafia Hariri (asesinado en el atentado del 14 de febrero de 2005) que van desde restricciones de entrada y tránsito (la base legal es el artículo 15 del TUE y la Resolución del CJ Seguridad ONU) hasta sanciones económicas y financieras (la base legal se encuentra en los artículos 60, 301 y 308 del TUE).

[45] *Vid. reglamento del Consejo 506/2005 sobre la ejecución de un embargo de armas en Costa de Marfil*, de 12 de abril de 2005. Impone medidas de congelación de fondos y suspensión de cuentas bancarias. (la bese legal son los artículos 60, 301, 308 del TUE junto con las diversas resoluciones del Consejo de Seguridad de la ONU).

[46] *Vid. reglamento del Consejo 1183/2005 sobre la ejecución de un embargo de armas en la República Democrática del Congo*, de 18 de julio de 2005. Impone medidas de congelación de fondos y suspensión de cuentas bancarias (la base legal son los artículos 60, 301, 308 TUE junto con las resoluciones del Consejo de Seguridad ONU).

en particular, al amparo de la Política Europea de Seguridad y Defensa[47]. En este ámbito, las originarias *misiones Petersberg* han evolucionado hasta las últimas operaciones cívico-militares desarrolladas en escenarios tan diversos los de la provincia de Aceh en Indonesia[48] y las sucesivas operaciones desplegadas en la República Democrática del Congo (entre las que destaca el compromiso de la Unión con el desarrollo de las elecciones del año 2006)[49]. Lo más relevante es que, en este nuevo marco de actuación de la Unión en el exterior, la democracia está llamada a ocupar un lugar privilegiado en directa conexión con el actual concepto de la Unión de Seguridad y Defensa. De hecho, los últimos compromisos de la Unión apuntan en esta dirección al afirmar que "contrariamente a la situación de amenaza abrumadora y evidente de la época de la guerra fría, ninguna de las nuevas amenazas es meramente militar, ni puede atajarse únicamente con medios militares. Cada una de ellas requiere una combinación de instrumentos"[50].

---

[47] *Vid. Tratado por el que se establece una Constitución para Europa* (DO C-310, de 16 de diciembre de 2004), art.40 (Evolución de la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD) a la Política Común de Seguridad y Defensa), 40.3 (Agencia Europea de Armamento, Investigación y Capacidades Militares), 40.7 (Cláusula de Asistencia Mutua en el marco de la Defensa.) y 42 (Cláusula de Solidaridad frente a terrorismo, catástrofes naturales o humanitarias).

[48] *Vid.* Acción Común 2005/643/PESC del Consejo, de 9 de septiembre de 2005, *Misión de Observación de la Unión Europea en Aceh (Indonesia).*

[49] *Vid.* Acción Común 2006/319/PESC del Consejo, de 27 de abril de 2006, *sobre la Operación Militar de la Unión Europea de apoyo a la Misión de Naciones Unidas en la República Democrática del Congo (MONUC) durante el proceso electoral*; Decisión 2006/412/PESC del Consejo, de 12 de junio de 2006, *relativa al comienzo de la Operación Militar de la Unión Europea en apoyo de la Misiones de las Naciones Unidas en la Republica Democrática del Congo (MONUC) durante el proceso electoral (Operación EUFOR RD Congo).*

[50] Estrategia Europea de seguridad (Consejo Europeo, 12 de diciembre de 2002), *Una Europa Segura en un mundo mejor*, p. 7. *Vid.* también *Resolución de Parlamento Europeo* 2004/2167 (INI) *sobre la Estrategia Europea de Seguridad*, DO C-33, de 9 de febrero de 2006.

Vid. ALDECOA LUZURRAGA, F., *La integración europea. Análisis histórico-institucional con textos y documentos*, Vol. II, Tecnos, Madrid, 2002, p. 378: "En un momento como el presente, en que la confrontación Esta-Oeste se ha desvanecido, pero surgen nuevos riesgos en la sociedad internacional de la

En conjunto, todas las actuaciones de las instituciones comunitarias en el ámbito de la observación y asistencia electoral reflejan su compromiso por promover los procesos de democratización en el exterior tal como afirma la Constitución para Europa cuando se refiere a promover los "valores e intereses" de la Unión[51]. Todo ello demuestra una mayor coherencia y concreción de estos valores considerados en el nuevo Tratado como inherentes a la dignidad humana y vinculados con los conceptos de la democracia, la libertad, la igualdad y el pluralismo político[52]. Desde un punto de vista teórico, podemos decir que, si bien en el futuro será necesario precisar la interpretación de algunos de los valores y principios enunciados en los Tratados, desde un punto de vista finalista, la Unión ha reforzado su compromiso con la democracia y la exigencia de la participación ciudadana en los asuntos de gobierno.

Desde un punto de vista práctico, la promoción de la democracia ha supuesto uno de los ámbitos donde mayores logros reales se han producido en la acción exterior de la Unión. Esta evolución se vertebra sobre lo que el profesor Aldecoa ha denominado como "una misma visión del mundo" de los Estados de la Unión[53]. El impacto de los

---

globalización, como demuestran los sucesos del 11 de septiembre de 2001, destaca la nueva fuerza que han adquirido la defensa de la democracia parlamentaria, la economía de mercado y el respeto de los derechos humanos dentro de la agenda de la UE."

[51] *Vid. Tratado por el que se establece una Constitución para Europa* (DO C-310, de 16 de diciembre de 2004), Art. I-3 (Objetivos de la Unión), 4: "En sus relaciones con el resto del mundo, la Unión afirmará y promoverá sus valores e intereses".

[52] *Vid. Ibid.*, Art. I-2 (Valores de la Unión): "La Unión se fundamenta en los valores de respeto de la dignidad humana, libertad, democracia, igualdad, Estado de derecho y respeto de los derechos humanos, incluidos los derechos de las personas pertenecientes a minorías. Estos valores son comunes a los Estados miembros en una sociedad caracterizada por el pluralismo, la no discriminación, la tolerancia, la justicia, la solidaridad y la igualdad entre mujeres y hombres".

[53] *Vid.* ALDECOA LUZURRAGA, F., *La integración europea. Análisis histórico-institucional con textos y documentos*, Vol.II, *cit.*, p. 375: "El diseño global de la PEC se vertebra sobre tres ejes sustantivos: democracia y derechos humanos, libre comercio y regionalización. Estos ejes aparecen recogidos en el informe de Lisboa y se visualizan con nitidez en todas las estrategias comunes. No se trata de invento alguno sino de una lectura de lo que es en sí la propia Unión Europea:

proyectos de asistencia electoral y de las misiones de observación ha influido positivamente en el buen desarrollo de muchos procesos de transición de terceros Estados. Podemos decir que es uno de los ejemplos de actuación en los que la Unión ha venido trabajando desde que adquirió competencias en política exterior, un buen ejemplo de cooperación entre los Estados miembros y entre las propias instituciones comunitarias que ha generado diversos efectos positivos para la población y la estructura política de terceros Estados.

Es evidente que también hay ciertos aspectos que son mejorables en algunas actuaciones de la Unión desarrolladas en el ámbito de la democratización y, en este sentido, las propias instituciones están en esta época haciendo balance de su actuación. A título ilustrativo, entre los aspectos a mejorar en el ámbito de la observación electoral, podemos mencionar los siguientes: reforzar la continuidad de las acciones realizadas en el terreno, incrementar la visibilidad de la acción comunitaria, mejorar los criterios de toma de decisiones para no comprometer el aspecto político de la acción con procesos electorales fraudulentos, ampliar las competencias de las propias instituciones comunitarias y centralizar sus acciones para incrementar la efectividad y otras como, por ejemplo, las referidas a los procesos de formación y selección de los técnicos y observadores de la Unión[54]. En este sentido, una de las últimas reformas realizadas ha sido la creación de una *Agencia de Derechos Fundamentales de la Unión*[55], cuyo mandato no sólo está

---

valores compartidos, intereses comunes y establecimiento de vínculos sobre la base de una realidad geográfica, fruto de unas relaciones históricas profundas que articulan la misma visión del mundo."

[54] *Vid. Commission staff working paper on Implementation of the Communication on Election Assistance and Observation*, SEC (2003) 1472, 19 de diciembre de 2003.

Vid. también la opinión recientemente expresada por la Comisión en el documento: Comunicación de la Comisión al Consejo Europeo de junio de 2006, *Europa en el mundo – Propuestas concretas para reforzar la coherencia, la eficacia y la visibilidad*, COM (2006) 278 final, de 8 de junio de 2006.

[55] *Vid. Conclusiones de los representantes de los Estados miembros reunidos a nivel de jefes de Estado o de gobierno en Bruselas, el 13 de diciembre de 2003*, Consejo Europeo de Bruselas, 12 y 13 de diciembre de 2003; Comunicación de la Comisión, *La Agencia de Derechos Fundamentales* – Documento de consulta pública {SEC(2004)1281}, COM(2004) 693 final, de 25 de octubre de 2004; *Propuesta de*

dirigido a mejorar la acción exterior sino también a complementar la protección de los derechos fundamentales en el ámbito interno[56].

LA OBSERVACIÓN ELECTORAL Y LA ESTRATEGIA DE SOLUCIÓN DE CONFLICTOS

En el contexto de las actuaciones de las organizaciones internacionales relacionadas con la democracia, la observación electoral se concibe como una herramienta fundamental para poder constatar de forma fehaciente si el Estado que celebra elecciones cumple con los llamados "estándares o parámetros democráticos". Estos parámetros están recogidos en diversos compromisos internacionales, tanto universales como regionales, en los que los Estados han ido perfilando cierto consenso internacional respecto de las ideas de gobierno y participación política y han delimitado los elementos del concepto de "*elecciones genuinas*" ("*genuine elections*", que en la versión oficial suele traducirse como "auténticas"); todo ello como parte del concepto más amplio de democracia. Los dos instrumentos universales más importantes al respecto son el artículo 21 de la Declaración Universal de los Derechos del Hombre[57] y el artículo 25 del Pacto Internacional de

---

decisión del Consejo por la que se faculta a la Agencia de Derechos Fundamentales de la Unión Europea para llevar a cabo sus actividades en los ámbitos contemplados en el título VI del Tratado de la Unión Europea {SEC(2004)1281}, COM(2005)0280 final; *Propuesta de reglamento del Consejo por el que se crea una Agencia de Derechos Fundamentales de la Unión Europea* {SEC(2004)1281}, COM(2005)0280 final.

[56] En la perspectiva interna, el proyecto de la Comisión prevé que actúe dentro de los ámbitos estrictos de competencia comunitaria, de forma que no actuaría como una instancia de control externo de carácter supranacional sino más bien como una instancia de apoyo a las instituciones nacionales y comunitarias que velan entre sus competencias por el respeto de los derechos fundamentales.

[57] Artículo 21 de la *Declaración Universal de Derechos del Hombre*, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, Resolución 217 (III), Nueva York, 10 de diciembre de 1948: "1. Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos.
2. Toda persona tiene el derecho de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país. 3. La voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público; esta voluntad se expresará mediante elecciones auténticas que

Derechos Civiles y Políticos.[58]

En los escenarios de conflictos internos o internacionales, la observación internacional ha asumido un importante papel en la resolución de las crisis y en la prevención de nuevos conflictos. En los últimos años hemos tenido ejemplos tales como la crisis de Ucrania durante los últimos meses de 2004[59], las elecciones en Irak[60] y

---

habrán de celebrarse periódicamente, por sufragio universal e igual y por voto secreto u otro procedimiento equivalente que garantice la libertad del voto".

[58] Art. 25 del *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*, adoptado por la Resolución 2200 (XXI) de la Asamblea General, de 16 de diciembre de 1966: "Todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de las distinciones mencionadas en el artículo 2 y sin restricciones indebidas, de los siguientes derechos y oportunidades: a) participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos; b) votar y ser elegido en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores; c) tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país".

Asimismo, en el ámbito regional, existen toda una serie de instrumentos jurídicos y políticos que han confirmado el valor jurídico del derecho de participación política como derecho humano individual perteneciente al Derecho internacional de los derechos humanos. Entre otros, podemos mencionar: Artículo 3 del *Protocolo Adicional al Convenio para la protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales* (París, 20 de marzo de 1952); *Carta de París para una nueva Europa*, (CSCE, París, 21 de noviembre de 1990; Párrafo relativo a "Derechos Humanos, Democracia y Estado de Derecho"); *Documento de Copenhague de la CSCE* (hoy OSCE) (Copenhague, 29 de junio de 1990, Párrafo 7); Artículo 2 de la *Carta de la Organización de Estados Americanos* (suscrita en Bogotá en 1948 y reformada por el Protocolo de Buenos Aires en 1967, por el Protocolo de Cartagena de Indias en 1985, por el Protocolo de Washington en 1992, y por el Protocolo de Managua en 1993); Artículo 23 de la *Convención americana sobre derechos humanos* (Pacto de San José, San José, Costa Rica , 22 de noviembre de 1969); Artículo 13 de la *Carta Africana de los Derechos Humanos y de los Pueblos* (Carta de Banjul, aprobada el 27 de julio de 1981 en Nairobi, Kenia).

[59] Durante la crisis de Ucrania tras las elecciones del 21 de noviembre manipuladas por el gobierno, la misión de observación internacional que observó este proceso electoral y los que tuvieron lugar posteriormente estuvo compuesta por representantes de cinco organismos: Parlamento Europeo, Consejo de Europa, OIDDH de la OSCE, Asamblea Parlamentaria de la OSCE y Asamblea

Afganistán[61] después de las acciones armadas, las elecciones de Bielorrusia del año 2006[62] o las últimas elecciones celebradas en los Territorios Palestinos ganadas por *Hamas*[63]. En estos supuestos, la situación de *crisis* afecta en mayor o menor medida tanto a las instituciones de gobierno del país como al propio proceso electoral en curso. La observación electoral puede desempeñar un papel importante para reforzar la legitimidad interna y externa de los órganos de gobierno, así como para mejorar la convivencia dentro de la propia sociedad. La

---

Parlamentaria de la OTAN. *Vid.* OSCE/ODIHR Election Observation Misión Final Report, *Ukraine Presidencial Election (31 October, 21 November and 26 December 2004*), ODIHR.GAL/33/05, Varsovia, 11 de mayo de 2005.

Vid. también *Declaration on Ukraine*, Council of the European Union (Presidency Conclusions), Brussels European Council, 16/17 de diciembre de 2004: "The European Union and its Member States will offer their fullest support to OSCE/ODIHR in observing the elections, including by sending a substantial number of international observers. The European Union welcomes the close cooperation between international facilitators of the European Union, The Council of Europe, the OSCE and neighbouring countries, including the Russian Federation, in encouraging the parties to find a political solution."

[60] *Vid. Council Conclusions on Iraq*, Council of the European Union (General Affairs and External Relations), 8036/05 (p. 8), Bruselas, 25 de abril de 2005.

[61] *Vid. Final Report on Afganistan* (Parlamentary and Provincial Council Elections), European Union Election Observation Mission, 18 de septiembre de 2005.

[62] *Vid. Statement of preliminary findings and conclusions on the presidential election in Belarus*, International Election Observation Mission (Presidential Election, Republic of Belarus), OSCE / ODIHR, 19 de marzo de 2006.

[63] *Vid. Quarter Statement*, Press Release, US Department of State, Londres, 30 de enero de 2006: "[…] It is the view of the Quartet that all members of a future Palestinian government must be committed to non-violence, recognition of Israel, and acceptance of previous agreements and obligations, including the Roadmap. We urge both parties to respect their existing agreements, including on movement and access."

En la presentación de esta Declaración, el secretario general Kofi Annan matizó el papel que debe asumir Hamas como grupo armado que asume responsabilidades políticas: "If Hamas […] transforms itself from and armed movement into a political party respecting the rules of the game and representing its people, I think the international community should be able to work with them." (*Quarter Statement*, Londres, 30 de enero de 2006, Press Availability with United Nations Secretary General Kofi Annan, Press Release, US Department of State).

actuación de observación debe conjugarse con otros aspectos domésticos como el cumplimiento de los acuerdos de paz o las tensiones particulares entre las partes. Por ello, la actuación internacional debe adecuarse a cada caso concreto con el fin de prevenir que se reproduzca el conflicto o que fracase el proceso de reconciliación política. En última instancia, la conexión entre todos estos elementos demuestra la interacción existente entre la convivencia política interna, la prevención de un nuevo conflicto y la cooperación existente en el plano internacional a favor de la llamada *consolidación democrática*.

Elementos comunes en las operaciones multifuncionales

En el ámbito particular de las operaciones de paz de las Naciones Unidas (especialmente en las de carácter multifuncional) con territorios sometidos a administración internacional, podemos destacar una serie de elementos comunes que demuestran la trascendencia del componente político dentro de la estrategia de actuación post-conflicto[64]:

- *Inclusión del "componente democrático" dentro de una estrategia más amplia de "(re)construcción estatal"*.

La distensión de la guerra fría posibilitó una nueva estrategia del Consejo de Seguridad orientada a incluir los aspectos políticos dentro de las resoluciones orientadas, en principio al restablecimiento o mantenimiento de la paz. Así, el supuesto de Namibia en 1989 (resolución 632, de 1989) inició esta nueva etapa en la que se

---

[64] *Vid.* RICH, R. Y NEWMAN, E., *The Un Role in Promoting Democracy. United Nations* University Press, 2004; CAPLAN, R, *International Governance of War-Torn Territories: Rule and Reconstruction*, Oxford University Press, 2005; AZIMI, N. Y LILIN, C, *United Nations as Peacekeeper and Nation-Builder. Continuity and Change - What lies Ahead?*, Martinus Nijhoff, 2005; NEWMAN, E. y SCHNABEL, A., *Recovering form civil conflict; reconciliation, peace and development. (The Cass series on peacekeeping)*, Taylor & Francis Ltd Frank Cass Publishers, 2002; PARIS, R., *At War's End. Building Peace after Civil Conflict*, Cambridge University Press, 2004; CHESTERMAN, S., *You the People: The United Nations, Transitional Administration, and State-Building*, Oxford University Press, 2004.

multiplicaron las resoluciones que incluían algún tipo de referencia a la dimensión política interna de los Estados. A título de ejemplo, podemos mencionar las resoluciones de Sahara Occidental (Res. 690, de 1991), El Salvador (Resoluciones 693 y 832, de 1991 y 1993), Angola (Res. 747 y 1037, de 1992 y 1996), Haití (Res. 867, de 1993), Sierra Leona (Res. 1181, de 1998), República Democrática del Congo (Res. 1291, de 2000) y Afganistán (Res. 1378, de 2001). A través de toda esta casuística, podemos observar que el "componente democrático" (referido a aspectos como la celebración de elecciones y la formación de gobiernos democráticos) suele incluirse dentro de una estrategia más amplia orientada a la denominada "(re)construcción estatal" (state-building) propia de los escenarios post-conflicto.

- *Heterogeneidad y multiplicidad de objetivos*.

En los supuestos de administración internacional de territorios, los mandatos del Consejo de Seguridad suelen incluir entre sus fines y objetivos ámbitos muy diversos como garantizar el orden y la seguridad, promover el desarme de las facciones enfrentadas, favorecer el retorno de los refugiados, etc. Entre estos objetivos, es frecuente que figuren la celebración de elecciones y la formación de gobiernos interinos o de transición. Así ha ocurrido, por ejemplo, en los casos de Caboya (UNTAC),[65] Bosnia Herzegovina (UNMIBH)[66], Eslavonia Oriental

---

[65] *Vid*. Resolución 745, de 28 de febrero de 1992, Preámbulo: "El Consejo de Seguridad [...] *Deseoso* de contribuir al restablecimiento y al mantenimiento de la paz en Camboya, al fomento de la reconciliación nacional, a la protección de los derechos humanos fundamentales y a la garantía del derecho a la libre determinación del pueblo camboyano mediante la realización de elecciones libres e imparciales [...] *Convencido* de que las elecciones libres e imparciales son esenciales para lograr una solución justa y duradera del conflicto de Camboya [...]". En el punto tercero de la Resolución, el Consejo de Seguridad: "*Decide* que es esencial que se celebren elecciones en Camboya a más tardar en mayo de 1993, tal como se recomienda en el párrafo 38 del informe del secretario general."

[66] La Resolución 1035, de 21 de diciembre de 1995, se remite de forma general al Acuerdo Marco General de Paz y confirma la autoridad Fuerza Militar Multinacional de Aplicación del Acuerdo de Paz (IFOR) y de la Fuerza Internacional de Policía (IPTF). El anexo 3 del Acuerdo se refiere a la celebración de elecciones (Acuerdo sobre Elecciones) en los siguientes terminus (Art. I, 1):

(UNTAES),[67] Kosovo (UNMIK)[68] y Timor Oriental (UNTAET)[69].

"The Parties shall ensure that conditions exist for the organizations of free and fair elections, in particular a politically neutral environment; shall protect and enforce the right to vote in secret without fear or intimidation [...]"

[67] La Resolución 1037, de 15 de enero de 1996 establecía diversos objetivos y funciones heterogéneas, entre las que se incluyen establecer una fuerza provisional de policía, realizar tareas relacionadas con la administración pública y con los servicios públicos, facilitar el regreso de los refugiados y, en el ámbito de los asuntos políticos, organizar elecciones, prestar asistencia para su celebración y certificar los resultados. El componente electoral es uno de los *Joint Implementation Committees* aprobados por las autoridades croatas y grupos locales serbios y la celebración de las elecciones figuran como uno de los objetivos del componente civil de la administración transitoria y como uno de los aspectos contemplados en el Acuerdo Básico.

[68] La Resolución 1244, de 10 de junio de 1999, afirma en su punto 11 que el Consejo de Seguridad: "*Decide* que entre las principales responsabilidades de la presencia internacional civil estarán las siguientes: [...] c) Organizar y supervisar el desarrollo de instituciones provisionales para el autogobierno democrático y autónomo hasta que se llegue a una solución política, incluida la celebración de elecciones." Las funciones de la UNMIK, entre otras, han sido: llevar a cabo funciones básicas de la administración civil, promover el establecimiento de una autonomía y autogobierno para Kosovo, facilitar el proceso político para determinar el futuro estatuto de Kosovo coordinar la ayuda humanitaria, apoyar la reconstrucción de la infraestructura básica, mantener el orden, proteger los derechos humanos, asegurar el retorno de los refugiados, etc.

[69] La Resolución 1272, de 25 de octubre, en su punto segundo establece que el Consejo de Seguridad: "*Decide* también que el mandato de la UNTAET constará de los siguientes componentes: [...] Apoyar el fomento de la capacidad para el autogobierno." La estructura de UNTAET, copiando el modelo de la UNMIK, se convirtió en una verdadera administración transitoria teniendo como funciones principales: proporcionar seguridad y mantener el orden público; establecer una administración eficaz; contribuir al desarrollo de los servicios civiles y sociales; encargarse de la coordinación y la prestación de ayuda humanitaria, la rehabilitación de la ayuda humanitaria, colaborar en la rehabilitación y el desarrollo; fomentar la capacidad para el autogobierno; y ayudar al establecimiento de las condiciones necesarias para el desarrollo sostenible. En el ámbito político, la Administración Transitoria supervisó y asistió el desarrollo de las elecciones a la Asamblea Constituyente, a la Asamblea Parlamentaria y las elecciones presidenciales.

- *Dimensión normativa y ejecutiva de los mandatos políticos*.

Las resoluciones del Consejo de Seguridad que sirven de base jurídica para el desarrollo de las actividades políticas de las administraciones internacionales transitorias tienen esta doble dimensión. Por un lado, son el fundamento jurídico último de la actividad normativa o legislativa que, en el territorio, desarrolle la administración internacional. Esta actividad "normativa" se desarrolla dentro de las fórmulas de los "gobiernos interinos", "altos representantes" y otras fórmulas como los "consejos provisionales" o los "consejos de consulta". Al mismo tiempo, los mandatos del Consejo de Seguridad establecen las actividades que deben desarrollar y ejecutar en el territorio los distintos componentes (civiles y militares) que forman parte de la administración internacional transitoria. En el ámbito de la política y del gobierno transitorio, esta doble dimensión genera, en ocasiones, diversos problemas de contradicciones cuando el texto del mandato no es suficientemente claro y preciso.

- *Vinculación entre los procesos electorales y el gobierno como elemento indispensable de la subjetividad del Estado*.

Las resoluciones del Consejo de Seguridad contemplan la celebración de elecciones como una de las actividades indispensables a realizar en el curso de la administración internacional del territorio. En la práctica, estos procesos electorales han sido determinantes no sólo para la elección de la opción de gobierno que debe acceder al poder sino para la configuración del propio sistema constitucional y para la puesta en práctica de la nueva estructura política democrática. En síntesis, las elecciones no deben contemplarse como una mera estrategia de salida, sino como la culminación de la dimensión interna de la autodeterminación[70].

---

[70] En casos como el de Timor Oriental se dio prioridad a la dimensión externa de la autodeterminación a través del referéndum sobre su independencia y las posteriores elecciones para la Asamblea Constituyente que permitieron la configuración de un nuevo poder constituyente. En otros casos como en Kosovo, las elecciones se desarrollaron en el plano local orientándose hacia la dimensión externa dejando para un momento posterior los aspectos externos de la

- *Importancia de la "cooperación entre las partes" para la consecución de los objetivos políticos del mandato.*

En la práctica del Consejo de Seguridad es frecuente que los mandatos realicen llamamientos a la cooperación entre las partes para el buen desarrollo y éxito de la administración transitoria. El propio secretario general hizo referencia a esta necesidad de cooperación dentro del documento sobre "Una Agenda para la Paz" como uno de los elementos indispensables de toda administración transitoria. En las situaciones pos-conflicto propias de las administraciones transitorias la cooperación entre las partes enfrentadas suele materializarse a través de los acuerdos de paz (si los hubiera) y el posterior juego de los partidos políticos. Esta cooperación "democrática" es uno de los requisitos indispensables para el desarrollo de los procesos electorales necesarios para lograr el progresivo autogobierno del territorio.

Riesgos y cautelas

Además de estas actuaciones políticas desarrolladas dentro de las operaciones de paz de las Naciones Unidas, en el estudio de las actuaciones de observación electoral propiamente dichas desarrolladas por otras organizaciones regionales (como la Unión Europea, la OSCE y la OEA), podemos observar una serie de riesgos y cautelas que deben tenerse en cuenta en las situaciones de crisis y que se pueden concretar en:

- *Importancia del factor tiempo.*

Es conveniente asegurar que las partes enfrentadas en una crisis concurran a las elecciones con el suficiente grado de aceptación de las *reglas del juego*. En estos contextos, el grado de tensión entre las partes suele ser alto por lo que habrá que asegurar que se den unas mínimas condiciones de convivencia y de aceptación de la oposición política que dependerán de cada caso concreto. La experiencia demuestra que las

---

autodeterminación relacionados con el estatuto definitivo de la provincia de Kosovo.

llamadas *elecciones tempranas* (“*early elections*”) pueden suponer una deceleración del proceso de transición o incluso un retroceso que pudiera reactivar el enfrentamiento violento. El reciente caso de Irak es un claro ejemplo de las dificultades encontradas en este ámbito[71].

- *Necesidad de una estrategia coherente y a largo plazo*.

La solución de una crisis afecta a una pluralidad de aspectos de la vida cotidiana (refugiados, desplazados, justicia post-conflicto, etc.), por lo que el proceso político-electoral debe ser coherente con el resto de actividades. El proceso electoral no debe entenderse como una “estrategia de salida rápida” que funciona de forma autónoma, sino más bien como una etapa esencial dentro de una estrategia más amplia de reconciliación y transición democrática. Esto es particularmente importante en los escenarios de administración internacional de territorios, donde una salida precipitada de la misión internacional puede llevar a nuevas situaciones de *desgobierno*[72].

- *Impacto sobre los agentes locales*.

El comportamiento de los partidos y demás agentes políticos durante el proceso electoral pondrá de manifiesto su capacidad para desarrollar una vida política normalizada y en paz una vez celebradas las elecciones. Las actuaciones de los líderes políticos boicoteando o aceptando las distintas fases del proceso pueden tener gran impacto sobre el conjunto de la sociedad civil. En estos escenarios de gran fragilidad estructural, la misión de observación puede aportar una confianza complementaria al conjunto de la sociedad. Por el contrario, una fuerte presencia internacional no deseada por la población puede

---

[71] *Vid. Informe de la misión exploratoria a Irak para la posible celebración de elecciones* (“The political transition in Iraq: report of the fact-finding mission”), Consejo de Seguridad, S/2004/140, 23 de febrero de 2004.

[72] *Vid.* a este respecto el informe del secretario general en que subraya la necesidad de que las operaciones de paz cuenten con una *estrategia de salida* coherente que no se la mera celebración formal de elecciones: Informe del secretario general, *Que no haya salida sin una estrategia: la adopción de decisiones en el Consejo de Seguridad para la terminación o transformación de las operaciones de paz de las Naciones Unidas*, *cit*.

incrementar el rechazo de la sociedad hacia el personal extranjero y hacia el propio proceso de reconciliación.

Contribuciones

Por otro lado, desde el punto de vista de los aspectos positivos, podemos identificar cuatro *contribuciones* principales que se derivan de la presencia de observadores electorales en los escenarios de conflicto:

- *Construcción de una estructura política frágil*.

En el curso del proceso interno de transición o de salida del conflicto, las elecciones pueden convertirse en el vehículo o *catalizador* que permita reconducir los fines antagónicos de las partes enfrentadas hacia unos nuevos objetivos políticos consensuados de forma pacífica. En este escenario, la presencia de la misión de observación suele animar a las partes a participar con confianza en las distintas fases del proceso político.

- *Legitimación del nuevo poder político*.

Las elecciones deben producir un efecto legitimador, no sólo desde el punto de vista del gobierno vencedor, sino también desde la aceptación del resultado por parte de la oposición política. Esta legitimación debe provenir del cuerpo electoral de votantes y del conjunto de la sociedad civil, de forma que puede entenderse como una legitimación "desde abajo". La misión de observación electoral aporta al conjunto del proceso un grado complementario de legitimación en tanto que valoración externa y neutral; puede entenderse como una legitimación externa e internacional que opera "desde arriba". En escenarios de conflicto, esta posición externa es capital si alguna de las partes desea boicotear el proceso y negar la legitimidad del nuevo gobierno elegido en las urnas.

- *Renovación y consolidación de las estructuras de transición.*

Las elecciones son un paso definitivo en el proceso de creación de estructuras permanentes que superen la fragilidad y temporalidad de los consensos post-conflicto. La misión de observación electoral deberá

colaborar con frágiles estructuras estatales que, en ocasiones, no cuentan con el apoyo total de la población y que han sido adoptadas tras una confrontación violenta. Al mismo tiempo, a través de la observación se evalúa el clima de seguridad y la neutralidad de las fuerzas del orden respecto del proceso político.

- *Catarsis de las causas del conflicto*.

Las elecciones son el primer paso hacia la definitiva reconciliación política. Ésta se produce cuando a través de la confianza del voto se legitima el nuevo proceso contando con el sentimiento individual de querer dejar atrás la situación de crisis. Sólo así se produce el efecto de *catarsis* que permite la distensión definitiva del conflicto, cuando la distinción entre "vencedores" y "vencidos" se queda en el plano de lo político. La observación electoral debe limitarse a constatar la existencia de ese proceso pero sin tomar parte activa en el proceso (ni para acelerarlo ni para ralentizarlo) sino tan sólo actuando como testigo externo privilegiado.

Buenas y malas prácticas

En los escenarios de crisis o de situaciones post-conflicto, todas las actividades del observador internacional pueden tener una relevancia importante en el plano interno. En el día a día de la práctica en el terreno, el observador es visto por la población local como un actor externo por lo que debe ser extremadamente cauto en cuanto al cumplimiento de su deber de neutralidad en el conjunto del proceso político. La neutralidad de todos los observadores es una exigencia determinante para poder desarrollar el proceso con aceptación de todas las partes en conflicto así como para el propio éxito del objetivo principal de la misión que es la evaluación objetiva e imparcial del proceso electoral. En los escenarios de crisis, esta necesidad de neutralidad es aún mayor puesto que alguna de las partes enfrentadas puede buscar boicotear la labor del observador o el propio proceso electoral. A través del análisis de la práctica, hemos podido identificar algunos aspectos a tener en cuenta en las distintas

fases del proceso electoral que, según cómo se comporte el observador, pueden convertirse en *buenas y malas prácticas* de la observación electoral[73]. Dentro de las distintas fases del proceso electoral, podemos señalar, entre otros, los siguientes aspectos:

- *Registro de votantes.*

En general, se entiende que los gobiernos deberán promover la participación ciudadana en esta fase velando por la no discriminación entre electores. En escenarios de conflicto es particularmente importante que se asegure la participación de la población de aquellas zonas geográficas o sectores de población que pudieran estar enfrentadas entre sí. El registro puede presentar dificultades si existen disturbios o enfrentamientos locales y la misión de observación deberá prestar atención al origen de tales riesgos, especialmente si el objetivo de los mismos es evitar el censo electoral en determinadas zonas del país. Es conveniente que la misión esté presente en el terreno durante el registro de votantes ya que los posibles boicots o enfrentamientos entre las partes pueden tener lugar desde esta primera fase. Se debe dejar claro desde el primer momento que la misión no está dispuesta a dar por válidas las prácticas de fraude. En situaciones de crisis es importante el posicionamiento claro y transparente de la misión frente a las prácticas prohibidas; de no ser así, se pondría en duda su neutralidad o se perturbaría su eficacia durante las siguientes fases del proceso. Para la misión de observación, la fase del registro es una primera prueba del grado de participación que deciden tomar las partes enfrentadas en el conflicto y del grado de consenso y cooperación que existe entre ellas.

- *Registro de candidatos*.

En los escenarios de post-conflicto, el registro de candidatos es

---

[73] El análisis realizado está basado principalmente en la experiencia sobre el *terreno* y en la investigación realizada al amparo del *Instituto Universitario "General Gutiérrez Mellado"* dentro del *Acuerdo de investigación* titulado "Las misiones electorales de las organizaciones internacionales como contribución a la resolución de conflictos". *Vid.* CASTRO-RIAL, F., JARILLO, A., y TRILLO, E., *Las misiones de observación electoral en la prevención de conflictos*, Instituto Universitario "General Gutiérrez Mellado", Madrid, 2005.

particularmente importante cuando concurren líderes de formaciones militares o grupos armados que han estado enfrentados entre sí de forma violenta. En ocasiones, se producen procesos de "legalización" de partidos políticos y es por ello particularmente importante la elaboración de un marco normativo (en forma de acuerdos de paz o normativa nacional, ya sea de rango constitucional o de leyes políticas) dentro del cuál los líderes podrán participar en la dinámica de la oposición política. En situaciones de crisis, alguna de las partes puede presentar su candidatura con el único fin de boicotear todo el proceso, por lo que los observadores deberán constatar que ninguno de ellos busca en el proceso nuevos motivos para desencadenar el enfrentamiento violento. Si concurre algún caso de evidente ilegalidad o abuso, es conveniente que la misión lo investigue y haga pública su posición de forma clara y transparente para que así el candidato o el partido que ha sufrido el abuso no dude de la neutralidad de los observadores.

- *Campaña electoral*.

Como norma general, los candidatos registrados deben poder ejercer sus actividades en una relación de igualdad entre ellos y en un contexto de libertad (en el cual se entienden incluidas las libertades de expresión, información, asociación y reunión). El criterio a seguir es el derecho a ejercer la oposición en términos de igualdad sin ningún tipo de abuso o discriminación entre las partes. El papel de las fuerzas del orden es particularmente importante debido al riesgo de violencia y a las situaciones de tensión que se producen. Esta fase es muy delicada para la misión de observación, puesto que las visitas de los observadores a los líderes de las distintas facciones van a ser observadas y evaluadas por toda la población local. Se produce el efecto del "observador observado", por lo que todos los observadores deben ser muy cautos en sus relaciones con los distintos líderes locales. Como buenas prácticas, entre otras actividades, los observadores deben realizar un número equivalente de visitas a los distintos líderes, intentar que los lugares donde se realizan las visitas y el tiempo dedicado sean similares, no aceptar determinado tipo de regalos que puedan ser mal interpretados por la otra parte ni invitaciones a celebraciones que no sean estrictamente políticas, y ,en general, evitar cualquier acto que pueda ser considerado como un posicionamiento político a favor de alguna de las partes.

- *Jornada electoral*.

En los escenarios post-conflicto, es normal que población tenga presente la confrontación violenta y que subsista el factor del miedo durante la jornada electoral. Entre las prácticas de intimidación que suelen aprovecharse del miedo, pueden producirse amenazas a los votantes o difundirse temores generalizados respecto de determinada formación política. En estos supuestos, es muy importante que el observador no confunda las prácticas que son realmente intimidatorias con lo que pudiera ser una cultura diferente en la que los líderes utilizan la violencia verbal; para no incurrir en confusión es conveniente conocer bien la cultura e idiosincrasia local antes de realizar valoraciones. La experiencia nos muestra que la mera presencia de observadores internacionales suele incrementar la confianza del votante en el proceso que se materializa en una mayor participación del electorado gracias a perder el miedo a ir a votar. La jornada electoral debe realizarse con plena libertad de movimientos de los votantes y la observación será importante para determinar si concurre alguna situación irregular de violencia o intimidación. La prioridad de cada observador ha de ser siempre su propia seguridad. Una buena práctica suele ser avisar a las partes con antelación del derecho de los observadores a moverse libremente por el terreno, lo cual puede operar como elemento disuasorio en caso de que se quiera coartar esta libertad mediante la intervención de *milicias* o mediante los puestos de control. Es evidente que el observador no deberá poner en juego su seguridad. En sus desplazamientos debe insistir en la visibilidad de sus movimientos y en su derecho a desplazarse libremente, por lo que hará saber a las partes que su organización no legitimará un proceso con prácticas contrarias a esta libertad.

- *Recuento y reclamaciones posteriores*.

En esta fase es habitual que se produzcan situaciones de denuncias por alguna de las partes. En los escenarios de crisis, las denuncias pueden estar fundadas o bien querer simplemente boicotear el conjunto del proceso desacreditándolo. Es posible que se produzcan los momentos de máxima tensión con manifestaciones en las calles, llamamientos a la movilización de los líderes políticos o anuncios de no aceptar los resultados. Los observadores deben intentar seguir de cerca el proceso y estar en contacto con todas las partes (tanto con las personas

que presentan las denuncias como con las instituciones electorales encargadas de cursarlas). Lo que nunca debe hacer el observador es presentar el mismo las denuncias o "acompañar" a alguna de las partes denunciantes siguiendo un comportamiento del que pudiera deducirse que está actuando como "parte" en el proceso. Es recomendable que intente seguir de cerca todos los procesos de quejas pero sin olvidar sus cautelas respecto de su neutralidad (es en estos momentos de tensión y de denuncias cuando se suele producir también el fenómeno del "observador observado"). En los momentos de mayor tensión, también pueden producirse situaciones de crisis, debido por ejemplo a manifestaciones violentas en las calles, actuaciones represivas de las fuerzas del orden o enfrentamientos armados entre las partes o sus seguidores. Ante estos supuestos en los que se llegue al enfrentamiento armado, el observador debe dar absoluta prioridad a su seguridad. Hay situaciones en las que, si las autoridades logran reestablecer el orden, el proceso de recuento podría continuar pero si esto no ocurre (por ejemplo porque las fuerzas del orden del país están detrás de los enfrentamientos o porque son incapaces de controlarlos) la misión debe permanecer el menor tiempo posible en el terreno; de lo contrario se puede producir un falso "efecto legitimador" de los acontecimientos. En efecto, ante estas situaciones graves de crisis y de enfrentamientos lo mejor es que la misión abandone el terreno porque su mera presencia puede ser utilizada por alguna de las partes para legitimar alguna de sus reivindicaciones obtenidas mediante el uso de la fuerza.

En conclusión, podemos decir que las actividades desarrolladas por los observadores internacionales constituyen una importante contribución a la resolución de la crisis si se toman en consideración las precauciones propias de un escenario de conflicto. La principal cautela que se debe tomar en consideración es el exquisito cumplimiento del deber de neutralidad que debe ser inherente a toda misión de observación electoral. El éxito de la misión sólo se logrará cuando se conjuguen de forma correcta la neutralidad y la no intervención externa con otros factores domésticos como el mantenimiento de la seguridad y la reconciliación pacífica entre las partes. Cuando todos estos elementos se conectan de forma adecuada dentro de las circunstancias de cada caso se logra dejar atrás la crisis y puede comenzar la nueva fase de construcción de un futuro de paz.

Ventajas y dificultades de la cooperación cívico militar

Javier Santamarta del Pozo
Experto en acción humanitaria
Antonio Martínez de los Reyes
Teniente coronel del Ejército de Tierra

"Quiero expresaros el reconocimiento de los españoles por la pacificación y recuperación de la vida económica y social de esta provincia. (...) Hay que subrayar el esfuerzo que junto a los militares están realizando las organizaciones no gubernamentales"

S.A.R. El Príncipe D. Felipe de Borbón[1]

No hemos de dar una palabra de más hasta que dejemos claro la inexistencia de la tópica dualidad aparente entre "sociedad civil" y la, como consecuencia, antitética "sociedad militar". Si no entendemos que un Estado es la suma de todos sus ciudadanos organizados en sociedad, mal empezamos.

---

[1] Discurso de S.A.R. El Príncipe de Asturias en su visita a la KSPAGT. VII, Istog/Istok [Kósovo], 28 de Septiembre de 2.002.

Como no es el objeto de este artículo el dar pedantes lecciones politológicas, pero sí el de recordar conceptos aparentemente olvidados o confundidos para una mejor comprensión del tema que se trata, convendrá empezar por ello. Porque será inevitable volver a los tópicos desdeñables en cuanto afrontemos el asunto con relación a las ONG. No es que quiera sentar cátedra desde una postura prepotente, pero algo del Mairena de Machado hay en mí cuando he de recordar que la verdad es la que es, "la diga Agamenón o su porquero".

Y es que es curiosa la cantidad de clichés que habremos de desmontar sobre la relación que tienen las ONG y las fuerzas armadas españolas (FAS) en su labor sobre el terreno durante las emergencias complejas. Lo más paradójico es que tendremos que hacerlo desde ambas "orillas". Pues no deja de ser interesante aunque lógico, por un lado el intento de acercamiento de ONG y de FAS y, por otro, el que los más acerrimos detractores estén dentro de las mencionadas organizaciones y de la institución armada.

Sí, no nos escandalicemos; ¿de verdad que no sabemos de nadie dentro del Ejército que tenga dudas sobre si son unos auténticos profesionales esos pseudo progres disfrazados para el Camelparis Trophydakar con pinta de fumarse toda hierba seca liable? ¿Qué no hay miembros de la cooperación española e internacional que se escandalizan de la presunta intromisión desleal e improcedente de cuerpos armados en aspectos humanitarios que le son y han de ser ajenos? No sigamos con los tópicos.

Es en el desconocimiento de hechos concretos y del modus operandi de cada cual, lo que nos lleva a esta flagrante injusta generalidad. Y no valen experiencias personales puntuales, pues esas serían aplicables a toda profesión y situación. Las anécdotas que podamos contar no son sino la constatación de la importancia del factor humano como determinante en situaciones enmarcadas en contextos especiales como catástrofes o conflictos armados. Esto es, si en una simple oficina pasa de todo, ¡en una guerra ni te cuento!

Plasmemos a modo de ejemplo, situaciones que han sido paradigmas de una verdadera y fructífera cooperación cívico – militar (aquí sí es admisible la dicotomía entre ciudadano civil y militar), aprehenderlas como lecciones necesarias y servirnos de reflexión sobre si

estamos en el buen camino. Sinceramente creo que lo estamos. Citando una canción de Serrat, "nunca es triste la verdad, lo que no tiene es remedio"; pues mutatis mutandis, lo siento por lo mencionados detractores y por los puristas más bienpensantes, pero la necesidad, no tan sólo de coordinación (y es importante recalcarlo) sino de cooperación entre ONG y FAS, no es que no tenga remedio, es que es una verdad que ha de articularse con medios y estructuras, para así llegar a determinar previamente y de manera clara, los casos en que dicha cooperación es más que conveniente y absolutamente necesaria.

No podemos dejar a la buena fe de parte de las partes, de manera voluntarista y personal, una labor tan importante como la que es menester en una intervención de tipo humanitario. Hacen falta medios estables y estructuras consolidadas, porque lo que ha salido bien en el pasado no necesariamente tiene que ser así, al haber primado el factor humano al orgánico en dichas ocasiones.

Veamos. Albores de 1994. La Agrupación Madrid se halla destinada en BiH. Mostar no es todavía un lugar de peregrinación de políticos, "japoneses", ni ONG de las que acuden a las zonas al llamado del "efecto CNN". Una de las pocas que lleva trabajando en la zona desde 1993 es el Movimiento por la Paz, la Democracia y la Libertad (MPDL). Trabaja con croatas, hercegovinos y bosnio–musulmanes. Siguiendo el dictado de los códigos éticos de las ONG (tanto el de la Coordinadora de las ONG para el Desarrollo española, el de Cruz Roja, como el de la Unión Europea), relativo a la no discriminación ni al condicionamiento de la ayuda a las víctimas, le lleva a pensar en la actuación en zona de exclusión según el parecer de Naciones Unidas (cuyo criterio en los Balcanes hace de estas decisiones, o la conmemorada recientemente de Srebrenica, un ejemplo de lo errático y poco solvente de un organismo macrocefálico y extremadamente condicionado por sus propios miembros). Hay que llevar ayuda y trabajar en zona serbia: Trebinje.

MPDL hace un convenio con el Ministerio de Asuntos Sociales para llevar a cabo un programa, curiosamente, con objetores de conciencia, para que realicen la prestación social sustitutoria como voluntarios de dicha ONG. La colaboración con el Ministerio de Defensa es ya una realidad como consecuencia de la gestión personal de la presidenta Francisca Sauquillo, y los monitores del programa de ayuda

alimentaria de hecho son llevados habitualmente en la estafeta militar que todos los jueves llega al aeródromo de Split. Sin embargo, para llevar a cabo el programa proyectado va a hacer falta una mayor implicación.

Para aquellos no familiarizados con esa zona balcánica, y su complicado movimiento de fronteras mal llamadas "étnicas" y de zonas de frente, para llegar al Trebinje serbo – bosnio, había que atravesar el llamado "Paso de Stolac", y las posiciones del ejército croato – bosnio (HVO) y del bosnio – musulmán (Armija). Minas, francotiradores, guerra abierta en suma. Convencer a los contendientes de que el paso de ayuda humanitaria hacia zona enemiga había de ser tenida en cuenta como un apoyo a las víctimas y no hacia un bando concreto, y que se permitiera el paso de un convoy con medios humanos y materiales, fue tarea ardua y de hábil negociación, en este caso, por parte de responsables militares de los, en ese momento, cascos azules españoles responsables de la Zona de Operaciones (ZO).

Una negociación que fructificó en la apertura de Stolac y en la escolta y protección del convoy, junto con el apoyo logístico y de transporte para el mantenimiento de la misión humanitaria en esa área. Esta clara colaboración entre lo que era UNPROFOR (Fuerzas de Protección de Naciones Unidas) y una ONG sobre el terreno, fue un rotundo éxito, e incluso un hermoso (sí: hermoso) ejemplo de cooperación entre actores tan dispares como soldados profesionales y objetores de conciencia, en un mismo escenario, y con un trabajo distinto y un objetivo diferente, pero mal que pese a cierta famélica legión de pienpensantes anclados en lo políticamente correcto, con un resultado igual de beneficioso: el alivio de las víctimas en una emergencia compleja.

Otro ejemplo balcánico, teatro de operaciones que ha sido escuela de la acción humanitaria española: Kósovo, finales de 1999. Un grupo de cinco ONG españolas (Fundación CEAR, Farmacéuticos Sin Fronteras, Fundación Cánovas del Castillo, Fundación Humanismo y Democracia, y Mensajeros de la Paz) forman un consorcio nominado "España por Kósovo". La Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI) financia una serie de proyectos que incluyen, desde una potabilizadora, varias decenas de transformadores eléctricos, a la reconstrucción viaria del eje principal Pec/Pëje – Istok/Istog. Desde España las ONG llegan a un acuerdo de colaboración con la Comandancia Central de Obras del

Ejército para obtener ayuda en aspectos logísticos y de ingeniería. Se contratan trabajadores locales, y en lo posible se compran materiales por la zona para invertir el dinero en dicha área revitalizando la economía local.

Al principio el trabajo conjunto no da buenos resultados. El Consorcio de ONG se equivoca con los expatriados cooperantes que envía, lo que conlleva un retraso hasta que cambia el equipo. Es entonces cuando el equipo CIMIC[2] en ZO tampoco llega a un entendimiento (¡siempre el factor humano!) con los nuevos trabajadores humanitarios. El cambio de Agrupación conlleva un cambio ahora en el equipo CIMIC y en las relaciones sobre el terreno con los cooperantes. El resultado, transcurrido el año 2000, no puede ser más productivo:

Construcción de "Puente España", primera obra de ingeniería civil construida tras la intervención de la OTAN en Kósovo, inaugurado por el jefe de la Fuerza de la OTAN en Kosovo (KFOR) en su momento, el Teniente General Juan Ortuño. Dotación eléctrica a más de 20 pueblos. Agua potable para la ciudad de Istok/Istog. Creación de dos cooperativas agrícolas autosuficientes en la región. Señalización vial y alumbrado público de la ciudad de Istok/Istog. Identificación de más de 70 proyectos a realizar en la zona de influencia española (que la AECI no consideró posteriormente financiar al dejar la zona de ser prioritaria). Y un excelente recuerdo y agradecimiento del gobierno interino de Naciones Unidas (UNMIK), así como por parte de las Autoridades locales y de la población local.

Dos ejemplos. Dos éxitos. Dos nulidades mediáticas que apenas nadie conoce y, que si se busca en los archivos, como en Internet, aparece poco más o menos que como actos de lesa majestad hacia la Cooperación por parte de esas ONG (por cierto, de adscripciones o tendencia política tan absolutamente dispares), y recogida hasta con burla y desprecio en libros sobre las ONG como el de Siscu Baiges[3], en el que llega a mentir y afirmar que tales ONG llegaron a participar en el Día de las fuerzas armadas desfilando como la cabra de la Legión.

---

[2] CIMIC: Civil-Military Cooperation.

[3] ONGD, SISCU BAIGES. Intermón – Oxfam. De Bolsillo. Barcelona, 2002

Suele decirse que el fracaso es huérfano y que el éxito tiene mil padres. Me temo que en este asunto, la polémica y el desconocimiento es tan mayúsculo, que nadie quiere ni bautizar a la criatura. O simplemente, se prefiere ahondar en la negación de la nueva realidad de las actuales FAS, como ahondan teóricos como Francisco Rey[4] del IECAH, en vez de alabar su novísima disposición para con las acciones de tipo humanitario. Evidentemente que hay que matizar y matizaremos, pues es cierto que las últimas campañas de reclutamiento por parte del Ministerio de Defensa más parecían las de afiliación a, pongamos por caso, Caritas Diocesana, que para alistarse en un cuerpo de ejército profesional. Desde luego, para repartir leche en polvo no hay que ser primero boina verde.

Con claridad y rotundidad: Las FAS no son una ONG.

Ítem más: Las ONG no han de ser militarizadas.

Pero si la realidad de las actuales ZO y teatros donde se desarrolla la labor de nuestras FAS es coincidente con escenarios de necesaria intervención humanitaria, y la cooperación española y las ONG van a coincidir sobre el terreno *velis nolis,* ¿hacemos algo por articular una labor complementaria y un apoyo mucha veces, amen de necesario, imprescindible? ¿O seguimos queriendo abrir la brecha entre tales actores? Que quede claro que, personalmente, me chirría eso de "batallones electorales" y que los soldados sean "españoles sin fronteras" como si fueran, e insisto, no son, una ONG. Pero también me parece de una memez insondable esa visceralidad a que actores de una misma sociedad democrática como es España, y en la que se articulan funcionarios de un Ministerio como el de Defensa, junto con los de Exteriores y de Cooperación, unidos a ONG registradas en el de Interior y que actúan con fondos públicos devenidos del dinero de los ciudadanos y administrado por un Gobierno legítimo, se vean como "enemigos", como elementos que son una nueva constatación del principio "agua–aceite".

[4] REY, Francisco, Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria (IECAH), www.iecah.org

Sé que estas afirmaciones pueden resultar de una rotundidad excesiva; pero tal vehemencia de exposición viene de constatar personalmente sobre el terreno en diferentes escenarios y tiempos que, si no somos capaces de contar con las FAS democráticas de países con gobiernos cuyos mandatos están legitimados por la Sociedad y por sus Parlamentos, para labores que desarrollen la capacidad humanitaria encomendada, es que todavía nos quedan un par de lecciones que aprender sobre democracia y libertades cívicas. Lo cual no estoy dispuesto a admitir. Máxime cuando se ha demostrado que tanto las ONG como las FAS españolas, han tenido el mayor grado de integración local y de aprecio por parte de los beneficiarios de su ayuda o de sus intervenciones, independientemente de que fueran en Centroamérica, Centroeuropa, África o el Oriente Medio. Tanto en catástrofes naturales como en conflictos armados.

Hemos de conocernos y derribar el muro de la desconfianza y de los tópicos. También hemos de tener claro nuestros respectivos mandatos. Saber cómo coordinarnos y si ha de llevarse a cabo una colaboración o cooperación de algún tipo, de qué forma realizarla. Si generalizamos tan sólo los aspectos negativos que hayan podido existir, me parece irrelevante por parte de quién, y los ponemos como axioma de división entre ambos, quienes más van a sufrir son los posibles beneficiarios de una intervención humanitaria. Sé que suena demagógico. Pero es lo que tiene tratar temas en los que hablamos de la miseria de otros semejantes, de nuestra capacidad o incapacidad para ayudarles, y para no dejar que el tan hiper manido concepto de "solidaridad", no sea sólo una palabra preciosa para cualquier uso, que tenga un contenido real y no que esté vacío o escorado hacia intereses espurios.

Creemos esos puentes de entendimiento. Establezcamos órganos u oficinas de auténtica coordinación civil y militar. ¡Qué magnífico sería una Oficina de Coordinación Humanitaria! No cejemos en el empeño de trabajar por una buena causa. Entonces descubriremos que no es necesario hacer elocubraciones sobre qué es sociedad civil y quién parece está al margen, pues entonces tendremos claro lo expuesto al principio: que sociedad, somos todos.

También en lo humanitario.

Asistencia psicológica en catástrofes y emergencias

Amparo Osca Segovia[*]
UNED
María de la Fe Rodríguez Muñoz[*]
UNED

INTRODUCCIÓN

La asistencia psicológica en catástrofes y emergencias se ha centrado sobre todo en la atención en momentos críticos (a las familias, a los medios de comunicación, etc.) y el tratamiento de carácter clínico a las víctimas y profesionales intervinientes (bomberos, policías, etc.). No obstante, desde otros ámbitos de la psicología se están haciendo también contribuciones importantes que hay que reconocer y valorar. Siendo conscientes de que se omiten algunos ámbitos de actuación importantes, este capítulo se centra en el papel de la psicología clínica y organizacional.

---

[*] Profesora de Psicología Social de la Universidad Nacional de Educación a Distancia

[*] Profesora de Psicología Social de la Universidad Nacional de Educación a Distancia

¿QUÉ PUEDE OFRECER LA PSICOLOGÍA CLÍNICA A LA INTERVENCIÓN EN CATÁSTROFES Y EMERGENCIAS?

La intervención desde la psicología clínica se ha situado fundamentalmente en dos momentos: la intervención *in situ* (si se considera necesario) y la intervención posterior al desastre (si se producen secuelas entre los afectados). A continuación se revisan estas dos perspectivas además de ofrecer unas breves reflexiones sobre el duelo y la atención a menores víctimas de esos sucesos.

Intervención en el lugar del desastre

La intervención *in situ* incluye desde la colaboración en los primeros auxilios hasta la información a familiares, medios de comunicación, etc. Los primeros auxilios psicológicos se han definido como el contacto inicial con los afectados con el fin de ordenar el "caos" psicológico que pueden estar sufriendo.

Como marco general, en los primeros momentos, el psicólogo tiene que ser capaz de transmitir empatía, sintonizado con el afectado y llegando, si es necesario, a mostrar conductas de cariño o afecto (como dar un abrazo, etc.) u ofrecer ayuda básica (alimentos, café, ropa de abrigo, etc.), para hacer la situación un poco más llevadera. En todo momento, la persona debe sentirse escuchada y aceptada, es decir no se deben ignorar sus sentimientos ni juzgarlos por su comportamiento o sus palabras.

Además habrá que examinar con el afectado las dimensiones del problema, analizando exactamente: 1) qué ha ocurrido, 2) con qué recursos cuenta y, 3) ordenar de forma jerárquica los problemas a superar para priorizar las posibles intervenciones. Este proceso incluye aspectos como informar de las estrategias a utilizar, generar soluciones alternativas y tomar decisiones (para una revisión Becoña, 1996). Además están las técnicas psicológicas que pueden ayudar a mitigar el primer impacto tanto de la víctima directa como de los allegados y que van desde las *técnicas distractivas* o de *autocontrol* hasta la *parada de pensamiento* o la *relajación*.

Una vez finalizado este proceso el psicólogo puede apoyar y

asistir en aspectos concretos especialmente complejos o que requieran una atención específica.

Como se ha señalado una de las tareas para la que es requerido el psicólogo en muchas ocasiones es la de informar a los familiares de lo ocurrido durante la catástrofe y, sobre todo, dar la noticia de la muerte de un allegado. Esta circunstancia requiere de una serie de habilidades por parte del profesional como el *manejo de expresiones negativas*, la *escucha activa*, la *capacidad de reforzar*, etc. que pueden ayudar a elaborar la información. Previamente, el profesional encargado debe haber recopilado toda la información posible, ya que, de esta forma, podrá manejar mejor los mecanismos de negación de los familiares, como la fantasía de que la persona no ha muerto realmente. Además se deben evitar las actitudes críticas hacia los comentarios o reacciones de los afectados. A continuación se presenta, a modo de resumen, una guía para la comunicación de malas noticias (Lillo y col., 2004) (Cuadro 1).

Intervención después del desastre

Las consecuencias psicológicas después de una catástrofe pueden ser innumerables, abarcando desde trastornos leves hasta psicopatologías más graves (Colegio Oficial de Psicólogos de Madrid, 2004; Tobal, Cano-Vindel, Iruarrizaga, González y Galea, 2004). A continuación se describe, en primer lugar, una técnica llamada *debriefing*, usada habitualmente con personal que ha intervenido en catástrofes como bomberos, personal sanitario, etc., y cuyo grado de afectación no es grave y, después la intervención en casos de *estrés post-traumático*, muy común en personas que han experimentado una catástrofe y cuyo grado de afectación psicológica sí es elevado (Flores y Carrasco, 2004; Tobal, Cano-Vindel, Iruarrizaga, González Ordi, Galea, 2004).

Cuadro 1. Guía para la comunicación de malas noticias (adaptado de Lillo y col., 2004).

HABILIDADES PREVIAS

- Recopilar toda la información posible
- Estar absolutamente seguros de lo que vamos a decir
- Comunicarlo a la mayor brevedad
- Mostrarse seguro
- Tener en cuenta las reacciones del receptor de la noticia
- Garantizar que se ha hecho lo posible y que no está sólo
- Valorar la posibilidad de suicidio
- Dar legitimidad a las reacciones del implicado

HABILIDADES PARA LA ELABORACIÓN DEL MENSAJE

- Individualizar: fijarse en edad, sexo, gravedad…
- Manejar el silencio y la conducta no verbal
- No dar excesiva información al principio. Responder a las preguntas
- Evitar:
    - Tecnicismos
    - Palabras y expresiones como *dolor*, *sufrimiento*, *no llore*, *no se preocupe*…
    - Juzgar, dar consejos
    - Mentir
    - Conductas paternalistas
    - Luchar contra la negación

HABILIDADES IMPRESCINDIBLES EN EL PROCESO

HABILIDADES PSICOLÓGICAS

- Autocontrol emocional
- Manejo del estrés
- Reconocimiento de los propios límites
- Capacidad de toma de decisiones y solución de problemas

HABILIDADES DE COMUNICACIÓN

- Escucha activa
- Empatía
- Capacidad de síntesis
- Retroalimentación
- Reforzar
- Manejo de expresiones negativas

HABILIDADES TÉCNICAS

- Amplio conocimiento de los recursos sociales y asistenciales
- Facilitar los recursos médicos
- Ofrecer asistencia psicológica
- Si la persona es creyente, ofrecer asistencia religiosa

Debriefing

El *debriefing* es una forma de abordar de los problemas basada en principios más educacionales que terapéuticos. Esta técnica busca acelerar la recuperación normal de las personas que, ante la exposición a situaciones críticas, como una catástrofe, tienen reacciones poco habituales, pero normales en el contexto en el que ocurren. El *debriefing* se ha utilizado, por ejemplo, tras los atentados del *11-M* en Madrid con personal del SUMMA y en los atentados contra las Torres Gemelas en Nueva York. Como se ha planteado, esta técnica no es una psicoterapia sino más bien una "estrategia de intervención secundaria". Muchos han sido los autores que han propuesto modelos de *debriefing* (Mitchell, 1983; Mitchell y Everly ,1996; Dyregrov, 2003; Parkinson, 1997) aunque el más utilizado es el de Mitchell al que se han introducido algunas modificaciones (Baldor, Jérez y Rodríguez, 2005; Lillo y col., 2004). Este modelo consta de siete fases que se explican a continuación:

1. Fase introductoria:
   En esta fase se produce básicamente la toma de contacto y presentación de los participantes (miembros del grupo y monitores responsables o *facilitadores*) así como la de los objetivos del *debriefing*.
2. Fase de los hechos:
   Esta segunda fase busca que los miembros del grupo describan su implicación en el desastre intentando obtener una visión lo más amplia y detallada posible de la situación crítica.
3. Fase de pensamiento:
   El grupo liderado por los *facilitadores* se centra en los pensamientos y valoraciones sobre la catástrofe. Para ello se pide expresamente que los participantes "pongan palabras" a las sensaciones que llegan a sus cabezas. Estas sensaciones pueden ser de tipo auditivo, visual, olfativo, etc.
4. Fase de reacción:
   En este momento se realiza el trabajo más emocional de todo el proceso. Los *facilitadores* deben acoger y normalizar los sentimientos que han surgido en la fase anterior.
5. Fase de síntomas:
   El grupo en esta fase retoma de nuevo el trabajo cognitivo describiendo el estrés sufrido.
6. Fase de enseñanza:

Con un resumen de todo lo trabajado, durante el proceso los *facilitadores* tratan de orientar a los miembros del grupo hacia tareas concretas que reduzcan su malestar.

7. Fase de reentrada:
   En esta última fase, y antes de finalizar, se preguntan dudas y se revisan los aspectos más relevantes que han ido surgiendo durante el *debriefing*.

La investigación aconseja que los *facilitadores* sean al menos dos personas y una experta en salud mental pues, en numerosas ocasiones, los participantes pueden verbalizar *distorsiones cognitivas*, *disociaciones* o *despersonalización* que deben ser manejados por un profesional de la Psicología.

Trastorno de estrés post-traumático

El síndrome de *estrés post-traumático* es una reacción emocional de miedo o indefensión de una persona que ha sido testigo o ha sufrido una amenaza para su vida. La historia de este síndrome en la literatura científica es relativamente breve, ya que aparece por primera vez en el año 1980, sin embargo, ya en 1871 DaCosta durante la Guerra Civil Americana, habla de *síndrome del corazón irritable*, pues pensó que era una enfermedad del corazón con síntomas como dolor en el pecho, taquicardia y mareos (Echeburúa, Del Corral y Sarasúa, 1995).

El estrés post-traumático se caracteriza porque la persona revive constantemente imágenes del suceso impactante a través de pesadillas, *flashbacks* o pensamientos constantes que no puede evitar. Esta situación de recordatorio de la catástrofe produce una alarma exagerada, dificultades de concentración, irritabilidad, problemas de sueño, etc., así como la evitación de situaciones o personas que puedan provocar revivir la situación traumática. Todo ello produce una interferencia en la vida social, personal y laboral de los individuos. Sus síntomas serán más intensos cuanto más grave sea la catástrofe y cuanto más intencionalidad exista por parte del ser humano ya que, a mayor responsabilidad humana se observan más las secuelas psicológicas y, a su vez, más negativas y perdurables en el tiempo. En este sentido y, desde el punto de vista de las victimas, tiene peores consecuencias por ejemplo, un atentado terrorista

que un terremoto. El *estrés post-traumático* suele presentar una comorbilidad muy alta con depresión, ansiedad o el *trastorno obsesivo compulsivo*, por lo que en ocasiones resulta de difícil diagnostico.

Su tratamiento trastorno se basa fundamentalmente en dos técnicas: la *técnica de exposición* y el *entrenamiento en control de la ansiedad*. La primera pretende hacer una exposición progresiva a los estímulos fóbicos para ir acostumbrando a la situación, pero sin que se den *conductas de escape*. En cuanto al entrenamiento en el control de la ansiedad debe realizarse abordando cognitivos, emocionales y conductuales. Para ello se puede utilizar la relajación o el manejo de las distorsiones cognitivas. Tras los atentados del 11-M en Madrid, muchos del los afectados han sufrido estrés posttraumático y su tratamiento psicológico se ha basado en estos aspectos (para una revisión García-Vera y Romero, 2004).

Aunque excede de los objetivos de este trabajo es interesante señalar que, entre las teorías que pretenden explicar este síndrome, se encuentran: el *condicionamiento tanto clásico como operante*, la *teoría de la indefensión aprendida* y la *teoría del procesamiento de la información* (para una revisión, ver Echeburúa, Del Corral y Sarasúa, 1995).

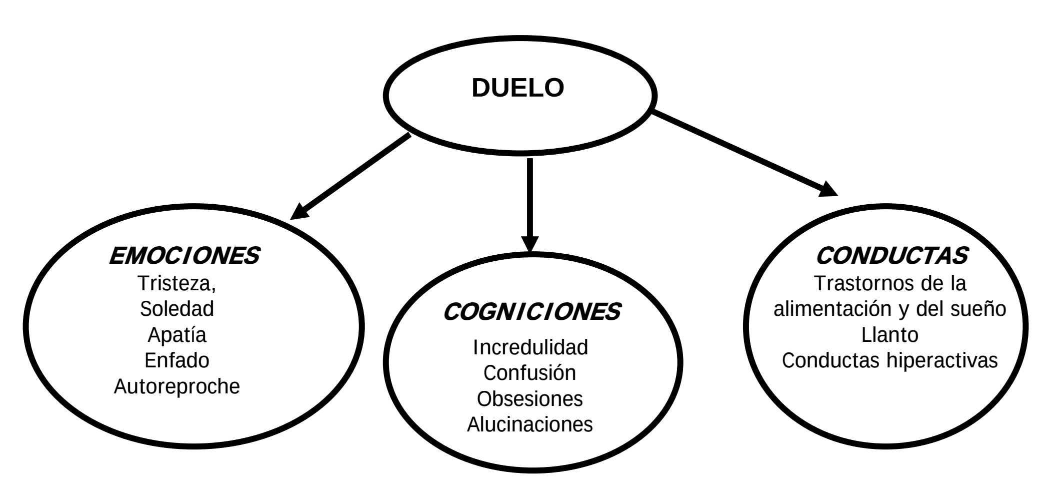
Duelo

El *duelo* es un proceso de dolor, pena o aflicción por la pérdida de un ser querido. Bowlby (1980) en su *teoría del apego* plantea que el establecimiento tanto de la conducta de apego como de duelo son procesos normales en la vida de los individuos.

En las catástrofes y emergencias, el duelo se caracteriza por emociones de tristeza y desconsuelo que pueden aumentar por la culpa o el autoreproche por no haber podido ayudar a la víctima (Goya, 2005). El duelo se caracteriza por una serie de fases. En un primer momento, aparecen pensamientos de incredulidad ya que los familiares tienden a pensar que todo se debe a un error. Después, se pasa por sensaciones de confusión y falta de concentración, lo que puede hacer difícil la toma de decisiones relacionadas con la situación que se produce tras la pérdida. En algunos individuos incluso pueden aparecer pensamientos de tipo

obsesivo como, por ejemplo, imágenes de la persona muriéndose y alucinaciones visuales y auditivas con la presencia del desaparecido. Todo esto va acompañado de emociones de tristeza y soledad y, en ocasiones, los problemas pueden generalizarse al ámbito conductual (trastornos de alimentación, sueño, etc.) (Fig. 1).

Fig. 1. Elementos definitorios del duelo.



Desde la psicología clínica se han aportado una serie de directrices que pueden "mitigar" el impacto del duelo. Entre estas directrices se encontraría, ayudar a la identificación de sentimientos escuchando del afectado todo lo que tenga que ver con la pérdida (cómo ocurrió, dónde, qué se hizo, etc.). Es muy interesante que el terapeuta tienda a dar sentido de normalidad a las respuestas del individuo, con frases como las siguientes: "es perfectamente normal que te sientas así", "es normal que quieras llorar", "es normal que estés aturdido", etc. Además habrá que atender a las cogniciones y trastornos conductuales en caso de que los hubiera.

Esta perspectiva de intervención en el duelo se ha usado, por ejemplo en la tragedia del camping de Biescas y en los atentados del 11-M en Madrid (Arando, 1997; Lillo y col., 2004).

En el proceso de acompañamiento del duelo, que puede ir más allá del momento crítico del desastre, es conveniente asesorar al afectado para que no tome decisiones drásticas como, por ejemplo, un cambio de

domicilio o de trabajo y, en algunos casos, enseñarle nuevas actitudes o actividades, que mejoren su calidad de vida.

Aunque, como se puede ver, la intervención del psicólogo resulta fundamental en este proceso, para la adaptación completa del afectado son necesarias también las redes de apoyo social y familiar.

Un elemento muy desagradable en las catástrofes que puede agravar el problema, es el reconocimiento de cadáveres. Para reducir su impacto, es conveniente aportar el mayor número de objetos personales, no exponer a distintos cadáveres a la vez y evitar otros aspectos que pueden empeorar la situación (juntar a varias familias, etc.).

Intervención con menores

Una mención especial requiere la atención de los niños en los desastres (*Save the Children,* 1998). Los menores que han sido afectados por desastres tienden a mostrar comportamientos agresivos y hacerse dependientes de sus figuras de apego (padres, tutores, etc.) además de ser más vulnerables ante futuros problemas. El grado de malestar de los niños depende de su nivel de desarrollo evolutivo, del grado de exposición del niño al desastre y de las reacciones de sus familiares (Gutiérrez, 2003). Una fórmula terapéutica que se puede utilizar con los niños es animarlos a que pinten o escriban sobre el desastre como una forma de que expresen sus sentimientos (Cagigal y col., 2004).

En el caso de que haya que comunicar al niño la muerte de un familiar, nunca se debe ocultar la noticia ni mentir y utilizar un lenguaje sencillo y adecuado a su edad.

¿QUÉ PUEDE OFRECER LA PSICOLOGÍA DEL TRABAJO Y DE LAS ORGANIZACIONES A LA ASISTENCIA PSICOLÓGICA EN CATÁSTROFES Y EMERGENCIAS?

Desde la psicología del trabajo y de las organizaciones, las propuestas se dirigen a optimizar la gestión de los recursos humanos en las organizaciones de asistencia (Policía, etc.) y, concretamente, nos

centramos en dos aspectos: la selección y formación del personal y la dirección de los equipos de intervención en emergencias.

Los diferentes profesionales que integran los servicios de atención en catástrofes y emergencias son sometidos a rigurosos procesos de selección en los que se establece el perfil competencial exigido para llevar a cabo las funciones y actividades propias de sus puestos de trabajo. No obstante, y dada la complejidad creciente de muchas de sus actuaciones (p.e. su participación en misiones internacionales con equipos de diversa procedencia, cultural, idiomática, etc.) quedan cuestiones importantes que estudiar.

La investigación ha puesto de manifiesto la importancia de que la selección de personal incorpore variables de carácter psicológico (Flin y col., 2001) y, en concreto, factores como la *dureza* (*hardiness*) definida como aquellas características de personalidad que permiten resistir en mejores condiciones ante eventos estresantes (Kobasa, 1979) o factores del *Big Five* (Costa y McGrae, 1992) como el *neuroticismo* o la *conciencia* que mide el grado de organización, de motivación y persistencia en el trabajo y permite identificar a las personas formales y exigentes.

En esta misma línea, es fundamental realizar una adecuada selección y ubicación de los voluntarios en los diferentes servicios en los que pueden participar. Los voluntarios generan importantes recursos para las organizaciones, pero su enorme potencial, sobre todo en momentos críticos, se puede ver mermado por la improvisación. Por ejemplo, el trabajo de Brockopp (2002) analiza los problemas relacionados con la selección para trabajar en servicios de emergencia telefónicos e incluye la necesidad de considerar aspectos como los métodos para reclutar voluntarios, los criterios a utilizar así como los procesos y técnicas de selección. En nuestro país, Duch, Fortuño y Lacambra (1997) a partir de su trabajo en la catástrofe del camping de Biescas, identifican el perfil psicológico básico de los voluntarios que se enfrentan a situaciones de alto contenido emocional y que incluiría variables como la edad, la personalidad, la capacidad de trabajo en equipo, la experiencia previa, el grado de motivación y la formación específica y complementaria (Cuadro 2).

Cuadro 2. Perfil psicológico básico del voluntario en intervención en catástrofes (elaborado a partir de Duch, Fortuño y Lacambra, 1997).

Edad: debe adaptarse a la tarea a realizar y se atenderá al nivel de madurez personal.

Personalidad: se requiere una personalidad estable, capacidad para enfrentarse a situaciones de dolor y capacidad de concentración y autocontrol.

Capacidad de trabajo en equipo: evitar el protagonismo pues supone no valorar las limitaciones personales.

Experiencia previa: adaptación a la gravedad de la situación, se deben evitar situaciones extremas que puedan producir desbordamiento.

Motivación: elección del voluntario de la actividad a desarrollar una vez informado de sus características.

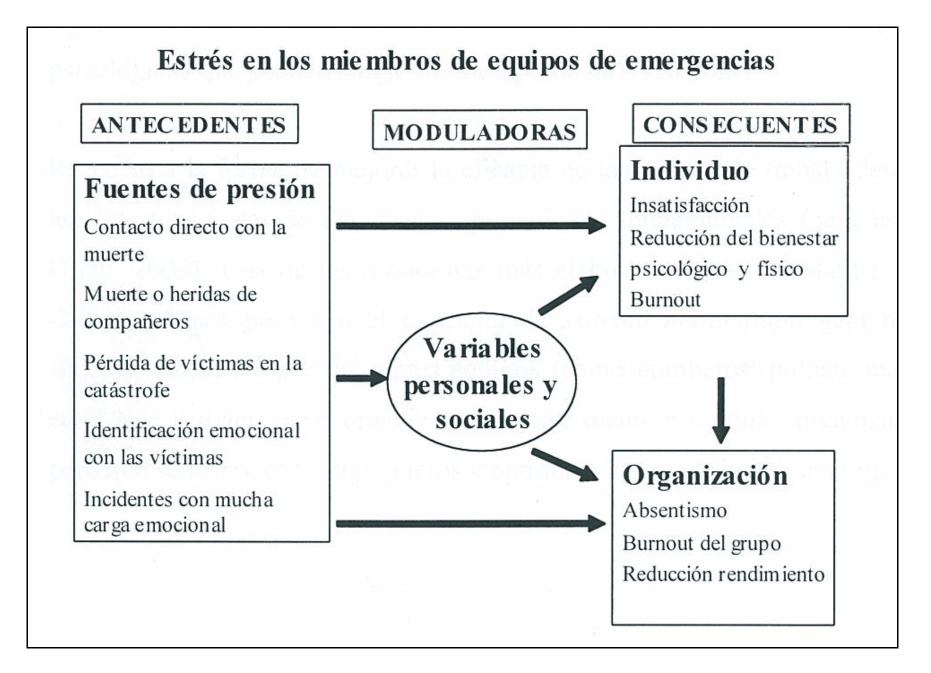
Formación: además de la formación específica que puede poseer el voluntario (asistencial, sanitaria, etc.) debe recibir una formación complementaria que le permita actuar con mayor seguridad y eficacia y que le ayuden a evitar la aparición de consecuencias psicológicas negativas para él mismo.

A la vista de la situación de la investigación, resulta necesario continuar con el trabajo en este ámbito. En concreto Dávila y Chacón (2003) plantean la escasez de instrumentos de evaluación específicos para la evaluación de personal voluntario, lo que todavía es más grave en el ámbito de la intervención en catástrofes.

Otra área de interés dentro de la psicología de las organizaciones es el estudio del estrés de los profesionales intervinientes. Si las cifras de *estrés post-traumático* oscilan entre un 12% y un 15% de la población que se ve envuelta en este tipo de sucesos, los niveles de estrés laboral en los grupos ocupacionales que intervienen en catástrofes (policías, médicos, etc.), son en general más elevadas, de ahí el interés del tema. Se podrían identificar tres causas de las altas cifras de estrés laboral entre estos profesionales: 1) las relacionadas con el contacto directo con la muerte en la situación misma de la catástrofe (por la pérdida de víctimas, la identificación emocional con ellas, etc.); 2) las propias de una profesión el

riesgo (la probabilidad de cometer errores, los accidentes, los turnos, etc.) y, por último, 3) las debidas a los factores organizacionales (como el estrés por la estructura o el clima organizacional, etc.). Dado que poco se puede hacer para modificar algunos de estos estresores es importante que se actúe sobre la selección y formación. Concretamente los procesos de selección y formación deben atender a las variables personales que actúan como mediadoras y que pueden atenuar sus efectos sobre la salud y el bienestar, como la *dureza*, el *neuroticismo* o los *estilos de afrontamiento* (Fig. 2).

Fig. 2. Variables antecedentes, moduladoras y consecuentes del estrés laboral de los miembros de los equipos de emergencias.



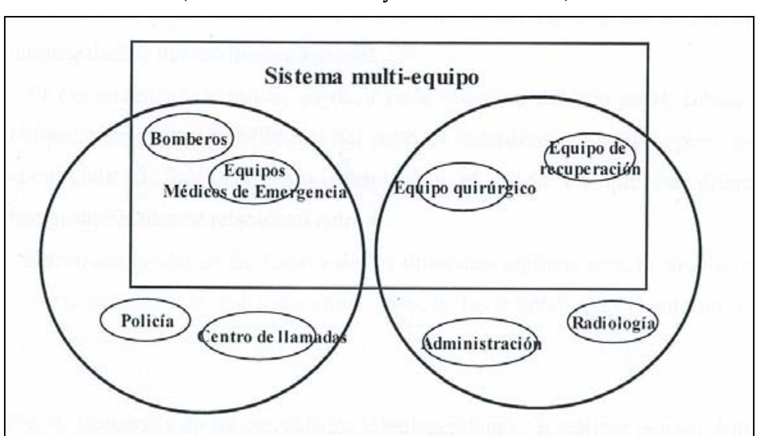
Respecto a la formación de los profesionales se ha investigado mucho sobre la toma de decisiones. Schaafstal, Johnston y Oser (2001) analizan los procesos de toma de decisiones en la gestión de emergencias, en tanto que situaciones en las que se da elevada ambigüedad y sobrecarga de información y se requieren actuaciones rápidas y eficaces. Según estos autores la clave es mejorar la comunicación y la coordinación de los implicados. Dowell (1995) señala la importancia de los procesos cognitivos implicados en la coordinación de las operaciones de

emergencia y elabora un programa de formación que incluye ejercicios y cuestiones a trabajar durante la formación. En la misma línea Flin, Slaven y Stewart (1996) analizan, a través de entrevistas a directivos de equipos de emergencias, los procesos de toma de decisiones y elaboran un modelo explicativo que incluye variables como la experiencia previa, los modelos mentales compartidos, los sistemas de comunicación, la presión temporal y las respuestas emocionales, y tomándolo como base proponen estrategias de formación.

Otra de las novedades en el ámbito de la formación la aportan los sistemas de realidad virtual (De Leo y cols., 2003) que permiten, mediante simulación y por tanto sin riesgos, entrenar a los profesionales en habilidades y conocimientos necesarios, como el uso de equipos técnicos costosos, la toma de decisiones en situaciones complejas o las barreras psicológicas que pueden surgir en este tipo de intervenciones.

Respecto a los grupos de trabajo desde la psicología de las Organizaciones se han hecho aportaciones fundamentales para la mejora de su eficacia (para una revisión Osca y Uríen, 2004). Una de las propuestas más elaboradas es la de Mathieu, Marks y Zaccaro (2001) sobre los *sistemas multi-equipo* en los que los diferentes equipos que los integran (como bomberos, policía, médicos de urgencia, etc.), y que provienen de organizaciones con metas y culturas organizacionales diferentes, deben trabajar juntos y optimizar sus contribuciones (Fig. 3).

Fig. 3. Ejemplo de sistema multi-equipo
(Mathieu, Marks y Zaccaro, 2001).



Según estos autores, dos de las características clave para mejorar el funcionamiento de estos sistemas son la interdependencia y el establecimiento de metas conjuntas. La gran interdependencia que se da entre los diferentes equipos, pues no sólo deben trabajar juntos, además en ocasiones comparten recursos y resultados (fig. 4), explica la relevancia de procesos grupales como la coordinación, la resolución adecuada de los conflictos o el establecimiento de canales de comunicación eficaces.

Respecto al establecimiento de metas conjuntas, se trata de identificar de forma precisa las metas de cada equipo de forma individual, como base para el establecimiento de metas colectivas que permitan: 1) dirigir y enfocar la atención de sus miembros, 2) sostener el esfuerzo para la colaboración, 3) activar a los diferentes equipos y al sistema en su conjunto, 4) cohesionarlo y, 5) reducir los posibles conflictos. Además se señala también la importancia de generar modelos mentales compartidos (Cannon-Bowers y col., 1993) y de establecer una cultura organizacional que potencie la colaboración entre los diferentes equipos.

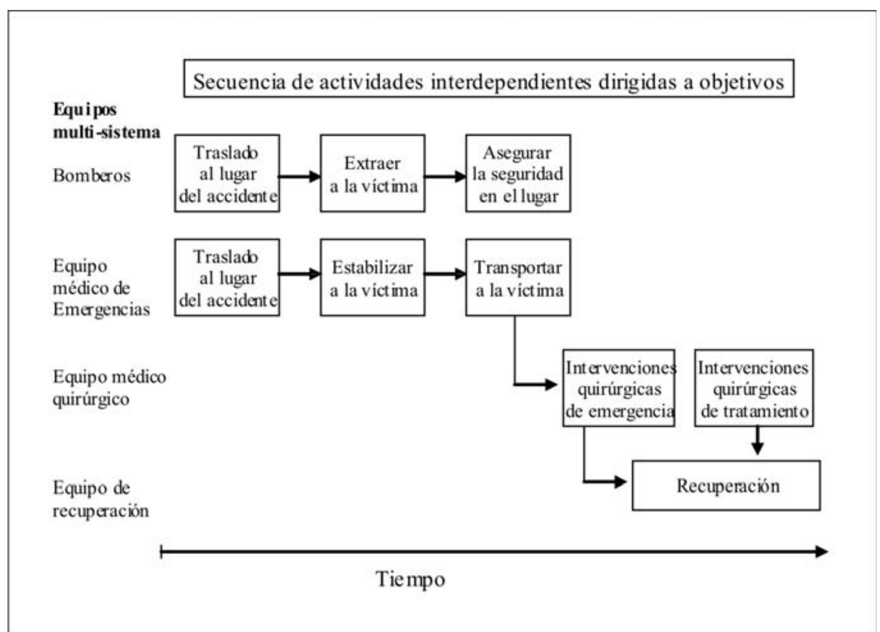
Algunas de las estrategias para generar modelos mentales compartidos son:

- *Retroalimentar* después de la ejecución de una intervención. En concreto: analizar las conductas y reacciones personales y las de los compañeros de equipo y, en qué medida, las expectativas eran correctas, con el objetivo de lograr la autoregulación del equipo.

- El *entrenamiento cruzado*, es decir, cada miembro del equipo se entrena en las tareas, obligaciones y responsabilidades del resto de miembros del equipo, para que se conozca y comprenda el funcionamiento completo y el modo en que los diferentes elementos se relacionan entre sí.

- El *entrenamiento de los líderes* de los diferentes equipos para la adquisición de modelos compartidos sobre la realización de las tareas, las condiciones del entorno, etc.


Fig. 4. Secuencia de las actividades interdependientes a realizar por los diferentes equipos (Mathieu, Marks y Zaccaro, 2001).



Si estos factores son importantes cuando los miembros de los equipos pertenecen a la misma cultura cuánto más cuando los equipos están formados por personas con valores culturales diferentes. En estos casos la necesidad de analizar los procesos grupales es vital y se ha considerado clave para explicar algunos accidentes (para una revisión Osca y López, en prensa). En concreto, el estudio de los equipos de trabajo multiculturales, en los que la heterogeneidad se ha considerado tradicionalmente como un factor de eficacia, ha puesto de manifiesto también la posibilidad de un mayor número de problemas. Hall (1983) señala, por ejemplo, que en equipos de tripulación de aviones la sincronización en momentos críticos es un aspecto fundamental, ya que se necesitan respuestas rápidas y eficaces, y sin embargo, es frecuente que se den problemas de comunicación que inciden negativamente en su eficacia.

Antes de finalizar señalar que, además de los ámbitos de actuación, queda por clarificar el momento y la fase en que la intervención puede resultar más adecuada. Dependiendo del tipo de

actuación las etapas de la intervención del psicólogo de las organizaciones podrían ser las siguientes:

- *antes de la ocurrencia de la catástrofe:* en tareas de selección y formación de los diferentes equipos *intervinientes* en función de las demandas identificadas.

- *durante la intervención de la catástrofe:* en la gestión de los equipos de trabajo, de forma individual y del *sistema multi-equipo* que los integra de manera global.

- *tras la intervención:* analizando puntos de mejora de la intervención con el objetivo de optimizar los servicios prestados.

En este capitulo hemos avanzado algunas de las principales líneas de trabajo que, desde la psicología clínica y organizacional, se están realizando para la mejora de la asistencia psicológica en la intervención en catástrofes y emergencias, en las que la actuación del psicólogo está tomando cada vez mayor protagonismo. Esperamos que a corto plazo podamos contar con un respaldo científico que nos permita diseñar estrategias de intervención de mayor calidad.

BIBLIOGRAFÍA

Arando Romero, J.A. (1997). Intervención psicológica inmediata con víctimas de una catástrofe natural. *Papeles del psicólogo, 68,* 20-29.

Baldor, I., Jérez, M. y Rodríguez, R. (2005). "Intervención con grupos de víctimas del 11-M desde un centro de salud mental". *Revista de la Asociación Española de Neuropsiquiatría, 94*, 43-63

Becoña, E. (1996). "Técnicas de solución de problemas". En F.J. Labrador, J.A. Cruzado y M. Muñoz (Ed.) *Manual de técnicas de modificación y terapia de conducta.* Madrid: Pirámide.

Bowlby, J. (1980). *La pérdida.* Buenos Aires: Paidós (1985).

Cagigal, V, Angulo, C., García, S., García-Carrillo, B., Jimeno, P., Prieto, M., Sánchez, F. (2004). "Claves de actuación con niños ante situaciones traumáticas". *Padres y Maestros, 283,* 10-13.

Cannon-Bowers, J.A., Salas, E. y Converse, S. (1993). "Shared Mental Models in Expert Team Decision Making". En N. John Jr. Castellan (Ed.) *Individual and group decision making: Current issues* (pp. 221-246). Hillsdale: Lawrence Erlbaum Associates, Inc.

Colegio Oficial de Psicólogos de Madrid (2004). "Dispositivo de coordinación creado por el Colegio Oficial de Psicólogos de Madrid para desarrollar la asistencia psicológica tras los atentados terroristas ocurridos en Madrid el 11 de marzo". *Revista sobre Igualdad y Calidad de Vida, 13*(1), 131-134.

Costa, P.T. y McCrae, R.R. (1992). "The Five-Factor Model of Personality and Its Relevance to Personality Disorders". *Journal of Personality Disorders, Vol 6*(4), 343-359.

Dávila, M.C. y Chacón, F. (2003). "Adaptación de instrumentos para la evaluación de aspectos organizaciones en ONG". *Revista de Psicología del Trabajo y de las Organizaciones*. 19(2), 159-180.

De Leo, G., Ponder, M., Fato, M., Thalmann, D., Magnenat-Thalmann, N., Bernanao, F. y Beltrame, F. (2003). "A Virtual Reality System for the training of volunteers involved in Health Emergency Situations". *CiberPsychology & Behavior, 6*(3), 267-274.

Dowell, J.U. (1995). "Coordination in Emergency Operations and the Tabletop Training Exercise". *Travail Humain, 58*(1), 85-102.

Duch, M.L., Fortuño, C. y Lacambra, V.M. (1997). "Apoyo psicológico: formación e intervención con el voluntariado en desastres". *Papeles de Psicólogo,* 68, 30-33.

Dyregrov, A. (2003). *Psychological Debriefing: a Leader´s Guide to Small Group Crisis Interventions*. Ellicot: Chevron Publishing Corp.

Echeburúa, E., Del Corral, P. y Sarasúa, B. (1995). *Trastorno del estrés post-traumático en víctimas de agresiones sexuales.* La Coruña: Fundación Paideia.

Flin, R. (2001). "Selecting the Right Stuff: Personality and High-Reliability Occupations". En B. Roberts (ED.). *Personality psychology in the workplace* (pp. 253-275). Washington, DC: American Psychological

Association.

Flin, R., Gordon, R., Slaven, G. y Stewart, K. (1996). "Emergency Decision Making in the Offshore Oil and Gas Industry". *Human Factors, 38*(2), 262-277.

Flores, O. y Carrasco M. (2004). "Una experiencia traumática en el 11-M: Intervención aplicada a un cuadro de estrés agudo con reacciones disociadas". *Clínica y Salud. 15*(3), 305-326.

García-Vera, M. y Romero Colino, L. (2004). "Tratamiento psicológico de los trastornos por estrés derivados de los atentados del 11-M: De la psicología clínica basada en la evidencia a la práctica profesional". *Clínica y Salud. 15*(3), 355-385.

Goya, A. (2005). "Sentimiento de culpabilidad del superviviente". *Freudiana,* 42, 18-27.

Gutiérrez, L. (2003). "Los niños y los desastres". *Protección Civil,* 13, 30-33.

Kobasa, S.C. (1979). "Stressful Life Events, Personality, and Health: an Inquiry into Hardiness". *Journal of Personality and Social Psychology, Vol 37*(1), pp. 1-11.

Lillo, A., Muñoz, A., Parada, E., Puerta. A., Ramo, M., Pereira M., del Val, M. y Guijarro, A. (2004). "Intervención psicológica tras los atentados del 11 de marzo en Madrid". *Clínica y Salud*. Vol 15. Número especial.

Mathieu, J.E., Marks, M.A. y Zaccaro, S.J. (2001). "Multiteam Systems". En N. Anderson, D.S. Ones y Ch. Viswesvaran (Eds.) *Handbook of Industrial and Organizational Psychology* (vol. 2, 289-313). Londres: Sage.

Mitchell, J. (1983). "When Disaster Strikes… The Critical Incidente Stress Debriefing". *Journanl of Emergency Medical Services, 8,* 36-39.

Mitchell, J. y Everly, G.S. (1996). *Critical Incident Stress Debriefing: an Operations Manual for the Prevention o Traumatic Stress Among Emergency Services and Disasters Workers.* Ellicot: Chevron Publishing Corp.

Osca, A. y Uríen, B (2004). "Los grupos de trabajo en las organizaciones". En A. Osca (Ed.) *Psicología de las Organizaciones*. Madrid: UNED.

Osca, A. y López, B. (en prensa). "Factores psicosociales implicados en los accidentes laborales". En A. Osca (Ed.) *Procesos psicosociales, salud y trabajo*. Madrid: UNED.

Parkinson, F. (1997). *Critical Incident Debriefing*. Londres: Souvenir Press.

Save the Children Alliance (1998). "¿Cómo ayudar a los niños víctimas del Huracan Mitch?" *Revista de Servicios Sociales y Política Social, 42,* 131-133.

Schaafstal, A., Johnston, J. y Oser, R. (2001). "Training Teams for Emergency Management". *Computers in Human Behavior, 17*(5-6), 615-626.

Tobal, J., Cano-Vindel, A., Iruarrizaga, I., González Ordi, H. y Galea, S. (2004). "Repercusiones psicopatológicas de los atentados del 11-M en Madrid". *Clínica y Salud, 15(3,* 293-304.

La gestión logística en situaciones de crisis

Jaime Bará Viñas *

Cruz Roja Española

INTRODUCCIÓN

La gestión logística es una de las especialidades de la ayuda humanitaria y de la cooperación al desarrollo. En la cooperación contemporánea, las organizaciones que prestan ayuda tienen la obligación de optimizar los recursos humanos, materiales y económicos para una mejor gestión del ciclo de proyecto. Gracias a una correcta gestión y planificación logística, se alcanzan los objetivos de los proyectos de cooperación, y en caso de la ayuda de emergencia, la logística es la pieza clave para poder prestar servios de calidad a los beneficiarios/as, en la cantidad requerida, en el plazo adecuado, y a un precio justo de mercado.

Según el informe Mundial de desastres, publicado anualmente por la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, cada año los desastres destruyen vidas y medios de subsistencia y afectan a cientos de millones de personas. Solo el pasado año, lo desastres se cobraron la vida de más de 250.000, principalmente debido a los efectos del tsunami del sudeste asiático.

---

* Responsable de Cooperación con África y Ayuda de Emergencia de Cruz Roja Española

Los mas desfavorecidos los que más sufren, ya que más del 90% de las muertes por desastres ocurren en países en desarrollo. Años de desarrollo se pueden esfumar en pocos segundos. A menudo la inestabilidad económica y política agrava la situación y los ya precarios servicios públicos en el ámbito de la salud, el suministro de agua y el saneamiento se debilitan aún más. Existe una relación clara entre pobreza y vulnerabilidad. Cuanto mas empobrecido es un país o una comunidad, mas expuesta está a sufrir los efectos negativos de los desastres. Las crisis recurrentes, como las inundaciones en Mozambique de los años 2000 y 2001, no dejan tiempo a la población para recuperarse y reconstruir sus fuentes de ingresos, por ejemplo sus cultivos. Las emergencias se vuelven también cada vez más complejas y sus consecuencias a largo plazo van en aumento.

Por tal razón, para reducir los efectos de las crisis en las personas vulnerables son indispensables una planificación y preparación eficaces.

Algunas organizaciones humanitarias han desarrollado equipos de personal previamente formados compuestos por voluntarios especialistas, que ya se conocen previamente entre ellos, con la capacidad de disponer de equipamiento previamente embalado con el material necesario, listos para ser utilizados en caso de emergencia. Algunas de esas Unidades como las Emergency Response Units (ERU), programa de la Cruz Roja Internacional, han demostrado la capacidad de ser desplegadas rápidamente para prestar ayuda los afectados por una crisis. Algunas de estas Unidades se han especializado en logística, cuidados básicos de salud, hospital de referencia, agua y saneamiento, telecomunicaciones y distribución de socorros.

De hecho, la capacidad logística de las Organizaciones Humanitarias constituye uno de los factores fundamentales para una pronta respuesta y una adecuada intervención sobre las comunidades afectadas por un desastre o crisis compleja.

BREVE RESEÑA HISTÓRICA DE LA LOGÍSTICA: DESDE SU NACIMIENTO EN LA GUERRA HASTA SU APLICACIÓN EN LA GESTIÓN DE EMERGENCIAS

Etimológicamente, logística proviene del griego "logistikos" que significa que sabe calcular". Otros creen que viene del latín "logística" que

significa intendente o administrador de los ejércitos romanos. Se dice que 'logístico" era un miembro de una secta de médicos que fundaba sus teorías en la observación. Pero el desarrollo de los primeros conocimientos logísticos se encuentra en la guerra.

A lo largo de la historia de la humanidad, las guerras se han ganado y se han perdido a causa de la fuerza y la capacidad de la logística..., o de la falta de ella. Se ha argumentado que la derrota de los británicos en la Guerra de Independencia norteamericana puede atribuirse en buena medida a un fallo logístico. El ejército inglés en Norteamérica dependía casi enteramente de Gran Bretaña para sus pertrechos. En el punto álgido de la guerra había una tropa de 12.000 hombres en ultramar, y en su mayor parte tenían que ser no sólo equipados sino también alimentados desde Gran Bretaña. Durante los primeros seis años de la guerra, la administración de estos vitales suministros fue totalmente inadecuada, y esto afectó el curso de las operaciones y la moral de las tropas. Hasta 1781 no se desarrolló una organización capaz de proveer al ejército, y por aquel entonces ya era demasiado tarde.

Durante la II guerra mundial, se desarrolló de una manera especial la logística que era definida por el ejército USA, como "aquellos aspectos de las operaciones militares que tratan con, 1) el diseño y desarrollo, suministro, almacenamiento, movimientos, distribución, y disponibilidad de materiales, 2) movimientos, evacuación y hospitalización del personal, 3) adquisición o construcción, mantenimiento y disponibilidad de elementos, 4) adquisición y/o elaboración de servicios.

En la II guerra mundial la logística tuvo un importante papel. La invasión de Europa por parte de las fuerzas aliadas fue un habilísimo ejercicio de logística, como lo fue la derrota de Rommel en el desierto. El propio Rommel dijo en una ocasión que "… antes que por la propia lucha, la batalla se gana o se pierde por la intendencia".

En la primera mitad de 1991 el mundo recibió un espectacular ejemplo de la importancia de la logística. Como preámbulo a la Guerra del Golfo, fue necesario que los Estados Unidos y sus aliados trasladaran enormes cantidades de material a grandes distancias en lo que se consideraba unos plazos de tiempo imposiblemente cortos. Medio millón de personas y más de medio millón de toneladas de material y pertrechos fueron trasladados 12.000 kilómetros por aire, con otros 2,3 millones de

toneladas de equipo trasladados por mar, todo ello en un plazo de meses.

Las necesidades logísticas durante la gestión de emergencias ha requerido el desarrollo de destrezas organizacionales y operativas extraídas de las experiencias logradas en el ámbito empresarial. Tales necesidades se han manifestado fuertemente desde fines de los años ochenta y en los años noventa, tiempo en el que se han presentado grandes situaciones de desastre que han exigido grandes capacidades operativas y logísticas por parte de las entidades humanitarias. Tal como lo manifiesta la Federación Internacional de la Cruz Roja y Media Luna Roja (IFRC) en su cartilla sobre Emergency Response Units "Las consecuencias desmesuradas del terremoto de Armenia, el masivo desplazamiento de Kurdos durante la Guerra del Golfo y la crisis de los Grandes Lagos provocaron una demanda sin precedentes para las organizaciones humanitarias. Ante presiones de gran magnitud, se cometieron errores, como lo fue, por ejemplo, el envío de personal médico poco cualificado para utilizar el equipamiento hospitalario en Goma"

A raíz de esto se han venido implementando unidades especiales de intervención, tal como lo ha realizado la IFRC desde 1994.

A partir de mediados de los noventa, se nota que hay esfuerzos más coordinados para la gestión logística en emergencias, creándose en el interior de muchos países, sistemas nacionales para la gestión de situaciones de emergencia y desastres, los cuales han empezado a actuar como verdaderos canalizadores y catalizadores de la capacidad operativa y logística de diversas entidades humanitarias.

Un esfuerzo bastante importante a resaltar es la propuesta denominada el Proyecto de la Esfera, cuya formulación se ha venido realizando desde finales de los noventa por parte de innumerable cantidad de ONG y expertos buscando proponer normas mínimas de respuesta en caso de desastre en aspectos relacionados con abastecimiento de agua y saneamiento, nutrición, ayuda alimentaria, refugios, planificación de emplazamientos y servicios de salud.

El estado actual de la globalización ha facilitado la comunicación y la interacción de entidades humanitarias para la gestión logística coordinada en situaciones de emergencia. Ya es más fácil coordinar y solicitar los recursos tanto humanos como físicos realmente necesarios para

atender un determinado evento, evitando en muchos casos la "sobre logística" que se presenta cuando son enviados recursos logísticos no necesarios, implicando costos asociados al desplazamiento y sostenimiento de dichos recursos en el país afectado.

Definición de la gestión logística

¿Qué es la gestión logística en el sentido en que hoy la entendemos? Hay muchas formas de definir la logística, pero el concepto subyacente puede definirse como:

"Logística es el proceso de gestionar estratégicamente la obtención, movimiento y almacenamiento de materias primas, componentes y existencias terminadas (y los flujos de información relacionada) a través de la organización y sus canales de mercadeo de tal forma que la rentabilidad futura se vea maximizada a través de la complementación efectiva de los pedidos en relación con los costes."

O bien como la define el Council of Logistics Management de los Estados Unidos: "La logística es una parte de la cadena de suministros que planea, implementa y controla el flujo eficiente y efectivo de los productos, desde su origen hasta el consumo final".

La logística es contemplada, en la actualidad, como una herramienta de obtención de ventajas competitivas, que realiza servicios de valor añadido que redundan en el incremento de la rentabilidad de las empresas.

De estas definiciones podemos concluir que la logística, actualmente, puede considerarse como: las técnicas encaminadas a analizar y optimizar los flujos de materiales, con la adecuada utilización de los flujos de información, para eliminar las actividades que no añaden valor a los productos y/o servicios, y, por lo tanto, a conseguir niveles de diferenciación con la competencia, posibilitando la obtención de los objetivos económicos establecidos por la empresa.

Aunque el término "logística" se refería en su origen a la técnica militar de transporte, avituallamiento y movimiento de tropas, hoy día tiene aplicaciones prácticas en la vida civil. En general se concibe como un

sistema en el que la interrelación de sus partes facilita la obtención de un objetivo de manera más rápida y ordenada mediante la utilización optimizada de los recursos. Esto implica que el éxito o el fracaso de uno de los segmentos repercuten en el resultado final.

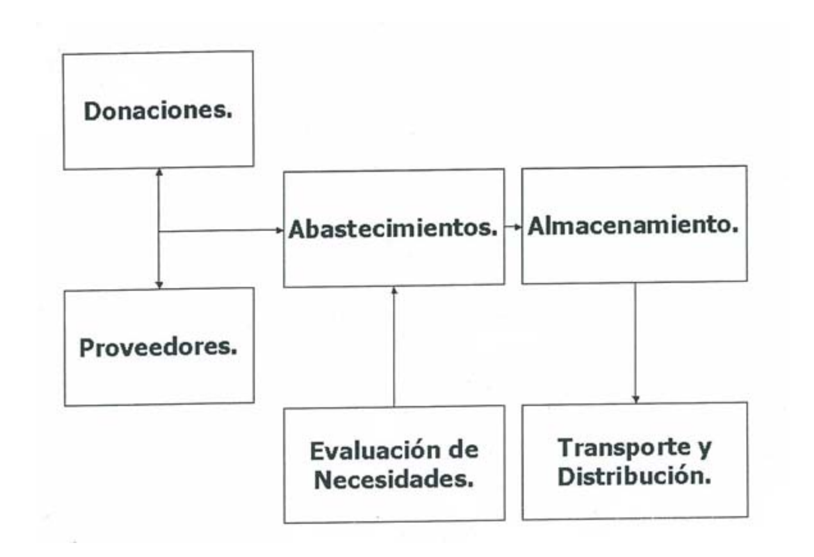
En las operaciones de emergencia la logística es requerida para apoyar la organización e implementación de las acciones de respuesta, para que estas sean no solo rápidas, sino también ágiles y efectivas. La movilización del personal, del equipo y del material necesario para el trabajo de las organizaciones que brindan asistencia y hasta las actividades relacionadas con la evacuación de heridos o la reubicación de poblaciones afectadas por el desastre, requieren de un sistema logístico para ser llevadas a cabo eficientemente.

Dos principios guían los procesos logísticos en desastres:

1. Que la logística para la gestión de los suministros humanitarios no puede ser improvisada en el momento de la emergencia, sino más bien debe ser incorporada como una actividad preponderante en la planificación y los preparativos para emergencia de los países y las organizaciones que trabajan en este campo. La posibilidad de utilizar adecuadamente los recursos disponibles o de poder conseguir aquellos faltantes, depende de una identificación previa de su ubicación y disponibilidad, así como de las fuentes para obtener otros que no estén disponibles. Todos los mecanismos que se utilizarán para normalizar los diferentes procesos, todos los documentos necesarios para registrar la información y permitir el control, seguimiento y monitoreo de los suministros y en general, todas aquellas actividades requeridas para el despliegue logístico durante una emergencia, deben ser preparadas, conocidas y probadas con anterioridad. Es por ello que la evaluación logística previa, es una de las tareas más importantes dentro de la planificación logística, en entornos cambiantes o poco conocidos como puede ser la actuación Internacional de organizaciones en países afectados por desastres.

2. Que los diferentes momentos en el recorrido de los suministros desde su origen hasta llegar a sus destinatarios, sean las organizaciones que

atienden las emergencias o los beneficiarios mismos de esta asistencia, constituyen una cadena cuyos segmentos están estrechamente vinculados y que la gestión de cada uno de ellos repercute en los resultados de los demás. Por eso, la gestión de los suministros debe hacerse mediante un enfoque integral que incorpore todos los segmentos de esta secuencia considerando el vínculo y la interdependencia que existe entre ellos. Es a esto a lo que llamaremos la cadena logística de los suministros.



GENERALIDADES SOBRE LOGÍSTICA

La misión de la gestión logística

La misión de la gestión logística es planificar y coordinar todas las actividades necesarias para conseguir los niveles deseados de servicio y calidad al menor coste posible. En consecuencia, la logística debe contemplarse como el enlace entre las necesidades de mercado y la actividad operativa de la entidad o empresa. El alcance de la logística abarca toda la organización, desde la gestión de materias primas hasta la entrega del producto terminado.

La gestión logística en desastres y emergencias es en cierto modo diferente a la logística empresarial debido a que en esta última, la infraestructura logística

trata de mantenerse operativa permanentemente, contando con espacios y personal asignado exclusivamente para estas labores durante todo el año, así como también cuenta con contratos especiales con proveedores y empresas de distribución de productos. En el ámbito de la gestión *de emergencias, en muchas ocasiones, la infraestructura logística se implementa in situ en el momento inmediatamente posterior al evento*, con personal llegado de diferentes partes y diferentes instituciones, sin que en la mayoría de los casos existan contratos especiales con proveedores y empresas de distribución. Es común ver que las redes de transporte en emergencias son adaptadas con los vehículos que están a mano, los que dispone los gobiernos locales o los aportados directamente por entidades humanitarias que llegan para la atención de la emergencia. La implementación de sistemas logísticos, ya sea a nivel empresarial o a nivel humanitario, acarrea costos fijos y variables para el sostenimiento de la infraestructura, la contratación de personal, el mantenimiento de equipos y el control de las actividades. Sin embargo los adelantos y desarrollos logrados por la empresa privada durante los últimos años constituyen un aporte importante para ser aplicados en sistemas logísticos aplicados a la gestión de emergencias.

La cadena logística de suministros

La cadena logística es la red de organizaciones que se hallan implicadas a través de una serie de eslabones, corriente arriba y corriente abajo, en los diferentes procesos y actividades que producen valor en forma de productos y servicios depositados en las manos del consumidor último.

En la gestión logística, en su concepto más amplio, destaca la relación con la estrategia y la gestión del movimiento y almacenaje de productos desde el proveedor hasta los centros del distribuidor, pasando por el sistema del operador logístico. La complejidad de las operaciones de la cadena de suministros plantea muchos desafíos para los responsables de la gestión logística de proveedor y distribuidor. Gestionar y medir la productividad de la recepción de multitud de referencias (entorno distribuidor) y multitud de entregas (entorno proveedor) no es fácil, pero sí posible.

La gestión logística se ocupa primariamente de optimizar los flujos

dentro de la organización, mientras que la gestión de la cadena logística reconoce que la integración interna en si no es suficiente y se debe realizar también con clientes y proveedores.

La cadena logística se encuentra compuesta de muchos eslabones (actores y procesos); tiene 5 elementos importantes sobre los que debe girar cualquier estrategia logística. El origen y fin del círculo debe ser el cliente (la Comunidad objeto de la acción humanitaria), seguido por la gestión de inventarios, suministros, distribución, transporte y almacenamiento. Cada eslabón de la cadena logística se describe a continuación, junto con sus respectivos indicadores:

- Servicio al cliente (servicio a la comunidad objeto de la acción humanitaria): Es la satisfacción real de necesidades y cumplimiento real de la promesa de servicio.
- Stocks: Es el mantenimiento de niveles apropiados del producto, para satisfacer la demanda y los niveles de servicio.
- Suministros: Es el mantenimiento de recursos necesarios para satisfacer la política de Stocks.
- Transporte y distribución: Componente del sistema que "lleva" los suministros, productos y recursos necesarios.
- Almacenamiento: Busca mantener niveles físicos reales de productos, suministros y recursos en general.

Sistemas de Información en Logística

Para el sector logístico, al igual que para muchos otros sectores, la información rápida y actualizada de todo lo que ocurre en el entorno es un elemento trascendental en la actividad diaria, Y es que en un mercado cada vez más exigente y competitivo, el nivel de información mantenido y la calidad de ésta, se convierten en argumentos definitivos para lograr resultados positivos.

En esta situación, los operadores logísticos se ven obligados a incorporar en sus procedimientos los sistemas de información más

actualizados, con objeto de incrementar su productividad y de ofrecer un servicio rápido y eficaz a sus clientes.

Los últimos avances informáticos permiten a las empresas de transportes, por un lado, obtener una mayor eficacia de la gestión logística que satisfaga plenamente las necesidades de sus clientes y, por otro, reducir sustancialmente los costes derivados una distribución obsoleta.

A la cabeza de la revolución tecnológica se encuentra, como no, Internet. La popular red se ha convertido en una vía de comunicación imprescindible para cualquier empresa.

Por ella circulan grandes cantidades de información que hacen más fácil la comunicación entre empresas de logística y clientes. No obstante, la utilización de la red en el sector logístico es todavía una técnica incipiente.

Otro ejemplo de la aplicación de la tecnología más avanzada en la logística actual es el uso del escáner vía satélite, con el fin de realizar un seguimiento continuo a la mercancía. De esta manera, la comunicación permanente entre la central y las diferentes unidades móviles, facilita la localización de la carga en todo momento y permite solventar posibles incidencias.

Estos nuevos métodos de comunicación facilitan a las empresas la obtención de la información necesaria para desempeñar su actividad de forma eficaz optimizando sus servicios, y a la vez se convierten en una herramienta esencial para sobrevivir en un entorno inestable y altamente competitivo.

Datos estadísticos

Para que la entrega-recepción sea efectiva es necesario disponer de una información básica sobre:

- Las descripciones del producto, tales como el peso, volumen, y tipo de presentación de la mercancía. Nos referimos a los datos relativos a las especificaciones de los productos que están almacenados en el "maestro de artículos".

- Proveedor y distribuidor deben actualizar y utilizar estos datos, para tener a punto toda la información de la presentación de la mercancía, lo que les permitirá realizar operaciones más rápidas y efectivas de descarga. Se trata de evitar reconfiguraciones ineficientes de la unidad de carga.

- Los estándares de proceso por actividad. Normalmente incluyen información de unidades de carga descargadas, controladas y comprobadas en recepción por hora, así como de transportes despachados por hora, y unidades de carga reconfiguradas por volumen de mercancías y hora.

- Los factores de ocupación y densidad de almacenaje de mercancía en tránsito. Esta información relaciona el número de unidades de carga que deben colocarse en un área de tránsito o estancia previa a la colocación en almacén. Son factores indirectos que condicionan la rapidez de las operaciones de la entrega y recepción. Por ejemplo, el escaso espacio de estas zonas puede constituir un cuello de botella ante las descargas. Esta información se emplea para valorar las actividades que conllevan los movimientos de las mercancías recepcionadas antes de almacenarse y las repercusiones que tienen sobre el flujo de las descargas.

- El movimiento de productos. Este factor relaciona la cantidad de cada producto que ha sido recepcionado durante un periodo de tiempo establecido y los recursos empleados para ello. El objetivo es conocer los recursos necesarios para realizar estas operaciones con eficiencia.

Medir los costes y el rendimiento de la logística

Todo sistema logístico para gestión de emergencias conlleva costos asociados, los cuales en muchos casos son asumidos directamente por las entidades humanitarias participantes con apoyo eventual de gobiernos. Es importante tener un control de estos costos, si no es posible, por lo menos una estimación real de costos sirve para evaluar la eficiencia en la gestión de sistemas logísticos. Es prácticamente una radiografía de la capacidad logística de la entidad humanitaria.

Los costes más comunes asociados con la gestión de sistemas logísticos para intervención en emergencias tienen los siguientes componentes:

- Costos fijos asociados a la infraestructura construida (Almacenes, aparcamientos).
- Costos asociados con servicios básicos.
- Costos de mantenimiento y sostenimiento de equipos
- Costos de personal.
- Costos de insumos (combustibles, sistemas de energía, equipo de aseo).
- Costos asociados con sistemas de transporte (fletes).
- Costos asociados con el manejo de sistemas de información y control (ordenadores, inventarios, manejo de stocks, sistemas de comunicación).
- Costos asociados con el manejo de materiales dentro de almacenes.
- Costos asociados con el manejo de desechos.

LOGÍSTICA DE SUMINISTROS

Problemática de la logística de suministros en emergencias

Los sistemas de logística para manejo de emergencias generalmente son implementados *in situ* inmediatamente después de una situación de emergencia en la mayoría de los casos. Algunas entidades humanitarias ya tiene sistemas de manejo logístico (redes de transporte y bodegas ubicadas estratégicamente) antes de que se presenten las situaciones de emergencia, lo que permite fácilmente su implementación.

Dentro de estos sistemas logísticos, el abastecimiento de ayuda humanitaria se da por las siguientes vías:

- Donaciones nacionales e internacionales por parte del sector público y privado.
- Acuerdos locales previos con algunos proveedores de elementos de ayudas humanitarias.

En el primer caso, el abastecimiento en emergencias presenta claras diferencias con respecto al abastecimiento empresarial debido a que en muchas ocasiones se producen *donaciones no solicitadas* (unsolicited goods) ni necesarias:

- Se desconoce la cantidad y la calidad de los elementos donados (por

ejemplo: medicamentos vencidos)

- No se conoce su precedencia, ni el historial de los elementos (por ejemplo: alimentos). Imposibilidad de emitir certificados veterinarios, sanitarios, etc.
- Los elementos donados presentan diversos tipos de empaques y tamaños, así se trate del mismo elemento (por ejemplo: leche en caja, leche en tarro, leche en bolsa)
- Elementos de la misma naturaleza pueden proceder de diferentes países, con etiquetas escritas en diversos idiomas (por ejemplo: sopa enlatada procedente de Corea).
- Pueden llegar elementos que requieran almacenamiento especial no disponible en el momento (por ejemplo: productos químicos para potabilizadoras).
- Pueden llegar elementos que requieran de personal especializado para su operación, no disponibles en el momento (por ejemplo: planta telefónica portátil de 1000 líneas).
- Elementos no requeridos que ocupan mucho espacio (por ejemplo: Transformador de 13.5 Kw, gasolina, cuando difícilmente se encuentra este combustible en algunos países).
- Elementos nuevos, necesarios pero incompletos (por ejemplo: zapatos de tenis nuevos, pero todos del pie izquierdo).
- Elementos necesarios obsoletos (por ejemplo: ordenadores 286).
- Elementos necesarios pero con problemas de legalización (por ejemplo: container de 15 toneladas procedente del extranjero lleno de papel higiénico sin legalizar por aduana).
- Sistemas de telecomunicaciones incompatibles con los repetidores locales.

Debido a esa diversidad de elementos, el almacenaje tiene que adaptarse constantemente a lo que se recibe, como un ser vivo que está cambiando su forma, inclusive superando su capacidad de almacenamiento y procesamiento de elementos donados.

Cuando existen acuerdos previos con proveedores, se tiene una información muy clara sobre los siguientes aspectos, lo que facilita el manejo de los espacios de almacenamiento y el control de los abastecimientos:

- Tipo, cantidad y tamaño de los elementos.
- Procedencia de los elementos y su duración (fechas de vencimiento).

- Certificaciones de todo tipo para la exportación e importación.

Estos previos acuerdos permiten solicitar solamente las cantidades necesarias, evitando pérdidas y optimizando considerablemente los espacios utilizados para almacenamiento.

El enfoque "Justo a Tiempo" como propuesta para manejo logístico de emergencias

El enfoque "Justo a Tiempo" surge en Europa y Estados Unidos a principios de los años ochenta, recogiendo las ideas del sistema que se había ido configurando en la industria japonesa desde la segunda guerra mundial.

Se ha escrito mucho desde entonces sobre este enfoque, pero quizá la caracterización más ampliamente reconocida es el planteamiento de unos objetivos ideales que algunos autores han denominado los "Ceros Olímpicos", que son:

- Cero Stock en la cadena logística.
- Cero Defectos. Los defectos causan exceso de costes e irregularidades que acaban traduciéndose en stock.
- Cero Averías: Las averías interrumpen el flujo de materiales y causan irregularidades.
- Cero Plazos: Solo así se puede llegar a dar el servicio adecuado a los afectados sin incrementar el stock.
- Cero Papel: Significa que la exactitud y la rapidez de la transmisión de la información es la base imprescindible para lograr otros objetivos.

Dentro del objetivo de "perfección", que consiste en conseguir mejoras que nos orienten hacia la consecución de los "Ceros Olímpicos", el Cero Stock representa un papel central puesto que representa la medida en la que otros objetivos (más instrumentales) se han ido logrando.

Lo cierto es que en el intento de introducir mejoras que permitan reducir el stock del proceso logístico, poco a poco se ha descubierto la necesidad de introducir nuevos objetivos que complementen los anteriores. Cabe destacar por su importancia los siguientes:

- Cero accidentes de trabajo: Lo mismo que las averías de máquinas interrumpen el flujo de materiales, también lo hacen los accidentes, por

lo que es preciso tomar medidas preventivas para evitar tales accidentes.

- Cero desprecio por las capacidades del personal: Este objetivo indica que es necesario involucrar al personal en los procesos de mejora. Si se quiere lograr un avance continuo y consistente es necesario, cuidar, potenciar y desarrollar las capacidades de todo el personal.
- Cero desperdicio de materiales: El desperdicio puede ser causa de errores y problemas que afectan a la institución negativamente, incluso después de que de ha entregado los elementos de asistencia humanitaria.

En particular, el exceso de inventario y papeleo a través de toda la organización se debe a las irregularidades causadas por excesos inflexibles, mano de obra estática, y políticas y procedimientos organizativos excesivamente rígidos para enfrentarse a unas exigencias del mercado humanitario que cada vez cambian con más frecuencia. Cabe destacar que para procesos logísticos en situaciones de crisis, donde las organizaciones construyen la cadena logística de la nada, el concepto justo a tiempo, no es de fácil aplicación, ya que en logística para situaciones de crisis se trabaja en un entorno volátil y tremendamente cambiante.

LOGÍSTICA DE ALMACENAMIENTO

En situaciones de crisis, el mejor almacén es el que no se tiene. Siempre que sea posible ha de evitarse almacenamientos innecesarios, y se intentará utilizar los almacenes del proveedor. No obstante esto no siempre es posible.

Un buen sistema de almacenaje proporciona las instalaciones, el equipo, el personal y las técnicas necesarias para recibir, almacenar y embarcar materia prima, productos en proceso y productos terminados. Las instalaciones, equipo y técnicas de almacenamiento varían mucho dependiendo de la naturaleza del material que se manejará. Para diseñar un sistema de almacenaje y resolver los problemas correspondientes es necesario tomar en consideración las características del material, como su tamaño, peso, durabilidad y tamaño de los lotes.

Los aspectos económicos también juegan un papel relevante al diseñar los sistemas de almacenaje. Se incurre en costos de almacenamiento

y recuperación, pero no se agrega ningún valor a los productos. Por lo tanto, la inversión en equipos de almacenamiento y manejo de materiales, así como en superficie de almacén, deberán tener como base la reducción máxima de los costos unitarios de almacenamiento y manejo.

Actividades que se realizan en un sistema de almacenaje:

- Descargar los vehículos que se recepcionan.
- Acumular el material recibido en una zona determinada de descarga.
- Examinar la cantidad y la calidad del material y asignarle un lugar de almacenamiento.
- Reflejar las incidencias en la descarga en el "way bill" y reclamar al seguro en su caso.
- Recuperar y procesar mercancía dañada
- Transportar el material al lugar de almacenamiento.
- Estibar el material en el lugar asignado.
- Retirar el material de su lugar de almacenamiento y colocarlo en la línea de surtido de pedidos, en caso de que se utilice dicha línea.
- Llenar las órdenes de pedido en su caso.
- Clasificación y empaque en su caso.
- Agrupamiento para embarque.
- Carga y verificación de los envíos.

Control administrativo del sistema de almacenaje

Asociado al manejo físico y almacenamiento de los materiales se encuentra el sistema de control administrativo. Este se encarga de lo siguiente:

- Documentación de la recepción de materiales para fines contables.
- Verificación de la calidad y la cantidad de los bienes recibidos.
- Actualización de los registros de inventario para que se muestren los bienes recibidos.
- Ubicación en su lugar de todos los bienes en almacenamiento.
- Actualización de los registros de inventario para que muestren los embarques.
- Notificación de los embarques al departamento de contabilidad para que éste realice la facturación.

En general, la automatización y el control computerizado resultan más convenientes, en lo que a costo se refiere, para las instituciones y

centros de distribución que tienen gran cantidad de artículos en línea de almacenamiento, y muchos puntos para distribuir las ayudas humanitarias. Aún así, en muchos países en desarrollo, durante emergencias, sigue siendo muy efectiva la utilización de procedimientos manuales en papel, como:

- La hoja de ruta (way bill)
- Acta de recepción (goods receive note)
- Ficha de stock (stock card)
- La ficha de pila (bm card)
- El informe de stock (stock report), etc.

Estructura y manejo de Almacenes

En un almacén bien diseñado, se utiliza todo el espacio disponible y la manipulación se reduce al mínimo imprescindible.

Una vez conocidas las restricciones del edificio y elegido el equipo apropiado para la actividad de manejo de abastecimientos en emergencias, se puede detallar la distribución en planta del almacén.

En cualquier tipo de distribución de planta, existen cuatro componentes:

- El espacio que ocupan los artículos y el equipo de manipulación con sus holguras correspondientes.
- Los pasillos entre las mercancías para el acceso directo a las mismas.
- Los pasillos transversales, perpendiculares a los anteriores.
- El espacio reservado a oficinas y servicios (duchas, retretes, etc.)
- El resto de las zonas, dedicadas a ordenar productos, carga y descarga, salidas de emergencia.

Zonas de recepción y despacho de elementos

Cuando se diseña un almacén, se presta mucha atención a las zonas de preparación de pedidos y de almacenaje en grandes unidades. Sin embargo, las zonas de recepción y despacho también deben ser centro de interés prioritario. Si la zona es demasiado pequeña, la actividad se verá seriamente limitada y aparecerán cuellos de botella que se propagarán a otras áreas del almacén. Normalmente, estas zonas son las que se sacrifican cuando surge una necesidad de mayor espacio de almacenaje.

No existen fórmulas para planificar estas zonas, pero habrá que tener en cuenta los siguientes factores:

- Tipos y tamaños de vehículos.
- Medios de acceso a la zona.
- Necesidades de espacio para clasificación, comprobación, orden y control.
- Características de los elementos y su flujo de entrada — salida.
- Características de las unidades de carga.
- Número de muelles de carga y descarga necesarios.

Otras zonas

Además de las áreas principales de trabajo, también es necesario destinar espacio para las oficinas de bodega, aseos, carga de baterías. Hay tendencia a olvidarse de estas zonas y tenerlas en cuenta solo a posteriori. Las oficinas de la bodega deben estar cerca del trabajo para que sirvan de apoyo. Las zonas de carga de baterías tienen que estar ventiladas y tener un tamaño suficiente.

También es importante señalar que el espacio necesario para estas actividades no debe extraerse del destinado específicamente a almacenaje.

Restricciones impuestas al edificio almacén

Al configurar la distribución en planta del equipo, oficinas y demás servicios de un almacén y dentro de las restricciones impuestas por el propio edificio, se debe intentar minimizar el número de factores capaces de provocar retrasos y de elementos que supongan tareas con una duración considerable. Cuando se está planificando una nueva instalación, el diseño del edificio se ajustará a las necesidades previstas, pero cuando se trata de mejorar el funcionamiento de un almacén ya existente hay que adaptarse a las características del edificio. En este último caso, debe considerarse los siguientes aspectos:

- Restricciones: pilares, altura, forma, servicios, puertas, muelles de carga, resistencia del suelo.
- Espacio no útil para almacenaje: oficinas, aseo, botiquín.
- Flujo de productos existentes.
- Actividades de manipulación y almacenaje.
- Volumen disponible: máximo y tasa de utilización.

- Zonas de congestión y causas de dicha congestión.

Durante el diseño de la distribución en planta, los elementos estructurales del edificio deben contemplarse con una perspectiva que permita:

- Eliminar tantos estorbos y restricciones como sea posible.
- Considerar cambios en la ubicación de las oficinas y de otras dependencias de servicio.
- Considerar la utilización del entresuelo para oficinas y para almacenaje de artículos ligeros.
- Aprovechar o evitar las limitaciones debidas a puertas, suelos, techos, muelles, ascensores.
- Comprobar las restricciones de la estructura, tales como la resistencia del suelo.

También habrá que considerar los siguientes factores:

Legislación sobre seguridad e higiene, legislación contra incendios, Instalaciones del edificio, Instalaciones de la zona.

Almacenamiento de medicamentos

Tener en cuenta las siguientes recomendaciones:

- Deben almacenarse en áreas alejadas de alta contaminación.
- La zona de almacenamiento debe facilitar la movilidad de cajas.
- Asignar áreas específicas para los medicamentos que requieran refrigeración y control especial.
- El método de ordenamiento debe ser adecuado para facilitar el control de las fechas de vencimiento.
- Debe observarse cualquier evidencia de inestabilidad de los medicamentos: precipitados, turbidez, crecimiento de hongos, separación de fases en emulsiones, cambios de color, indicios de oxidación.
- Los medicamentos fotosensibles deben almacenarse protegidos de la luz.
- Los medicamentos termolábiles deben almacenarse a temperaturas adecuadas, sin que las mismas varíen mucho.
- Los medicamentos inflamables deben almacenarse en sitios que

posean una adecuada ventilación, temperatura y humedad controladas.

- Para aquellos medicamentos que requieran de refrigeración, los cuartos fríos, los refrigeradores y los congeladores deben protegerse contra los apagones mediante generadores eléctricos de emergencia.

Contenedores

Uno de los principios básicos del manejo de materiales es que éstos deben convertirse siempre que sea posible a cargas unitarias para evitar su manejo manual. Una carga unitaria se define como un paquete contenedor estándar que contiene uno o más artículos que pueden manejarse en la forma habitual. El principio de carga unitaria sugiere que entre mayor sea la carga que se vaya a manejar o mover, menor será el costo total del manejo. Para lograr este objetivo, los sistemas de manejo de materiales deben diseñarse para manejar el volumen de material dentro de las restricciones impuestas por el tamaño de la carga, así como por las propiedades del material involucrado en el ciclo de proceso de atención de emergencias. Las decisiones relacionadas con el tamaño, forma y configuración de la carga unitaria, también deben tomar en cuenta la compatibilidad.

Paletas o Palets Standard

Los palets se emplean ante todo como soportes, como superficies de transporte o como estructuras para almacenar cargas unitarias. El material que se utiliza con mayor frecuencia es la madera y pueden conseguirse tarimas en muchas variedades diferentes de maderas duras y blandas. El tipo de madera como cualquier otro material especificado, dependerá de la capacidad y de las necesidades de carga, de la durabilidad y del ambiente de manejo y almacenamiento. En general las tarimas de madera blanda son más ligeras y adecuadas como tarimas de embarque, en tanto que las tarimas de madera dura son más fuertes, tienen una vida más larga y son menos susceptibles al desgaste y a roturas ocasionadas por movimientos dentro de la bodega. Siempre que sea posible deben identificarse maderas nativas de la localidad, con el fin de minimizar los costos.

Contenedores de acero corrugado

Estos son quizás los más fuertes contenedores metálicos disponibles, ya que los corrugados permiten utilizar una mayor superficie de material, para un contenedor de tamaño dado, que cualquier otro método de construcción, además se fabrican con aceros soldados en caliente de 2.7 a 4.6 mm. de espesor.

Bases para contenedores: Las bases de los contenedores se utilizan para facilitar su movimiento superficial y pueden clasificarse como tarimas metálicas debido a que permiten el acceso de 2 o 4 entradas a los montacargas y a otros equipos para el manejo de materiales.

Equipo móvil para el manejo de materiales en Almacenes

Por su naturaleza el equipo móvil para manejo de materiales se clasifica en cinco grupos así:

- Carretillas y carros de mano, traspaletas.
- Fork-lifts carretillas elevadoras.
- Carros transportadores.
- Tractores y trenes con tractor.
- Grúas industriales móviles.

Uso y selección de equipo

De acuerdo con la información disponible, el nivel de uso del equipo móvil es, con frecuencia, bajo. Es común que el equipo motorizado se utilice más allá de su vida económica, lo cual genera costos por los inventarios de refacciones, en mantenimiento y en productividad. Se ha calculado que el promedio de la duración económica de los vehículos motorizados es de cinco a siete años, siempre y cuando se les proporcione el mantenimiento adecuado. El hecho de conservar un montacargas por más tiempo del considerado óptimo, aumenta los costos de mantenimiento entre un 30 y un 40%. La buena capacitación del operario, que es un requisito exigido por la U.S. Occupational Safety and Health Administration (OSHA), puede aumentar la eficiencia y, además, reducir los costos de mantenimiento. Si se lleva un registro de costos y uso, es posible reducir el

tamaño de la flotilla de montacargas pues, a menudo, dos montacargas viejos se pueden reemplazar por uno nuevo.

Carretillas y carros de mano

Este tipo de equipo es el mejor auxiliar disponible para el manejo de materiales. Su sencillez básica permite que se adapte con toda facilidad en aplicaciones de un solo uso.

Las 11 reglas de oro aplicables a la gestión de almacenes resumen en gran medida lo anteriormente expuesto:

1. Rotar las existencias de manera que se utilicen primero las más antiguas: FIFO;

2. Apilar las existencias de forma segura;

3. Planificar la disposición de las existencias para facilitar su acceso a las mismas y su localización;

4. Registrar todos los movimientos y pérdidas en los formularios correspondientes;

5. Archivar toda la documentación inmediatamente;

6. Planificar con antelación: qué existencias / personal / transporte voy a necesitar mañana / la semana que viene / el mes que viene;

7. Proteger las existencias;

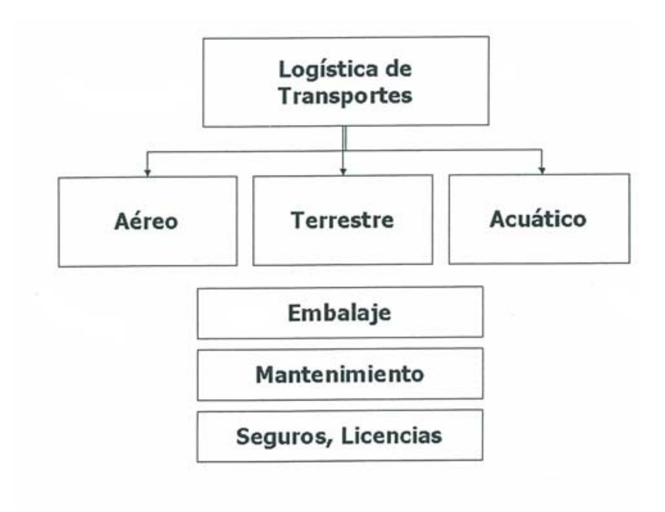
8. Mantener los almacenes limpios: programación diaria, semanal y mensual;

9. Deshacerse apropiada y rápidamente de las existencias en mal estado;

10. Comunicar eficazmente la información del sistema (telecomunicaciones);

11. Hacer un inventario físico regularmente.

LOGÍSTICA DE TRANSPORTE



Esquema de un Sistema Logístico de Transportes Aplicado en Emergencias.

Embalaje

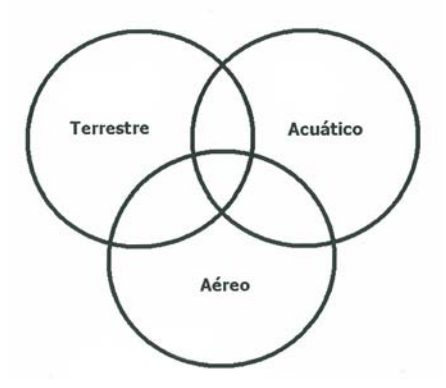
El objetivo principal del embalaje es proteger las características de la carga y preservar a calidad de los productos que contiene. Esta protección asegurará su llegada en óptimas condiciones a la bodega para clasificación y distribución de ayudas humanitarias o directamente a la comunidad a ser atendida. Es necesario recordar que la carga debe protegerse durante todo el trayecto, hasta su destino final.

A causa de los distintos peligros, riesgos y presiones de diversa índole a la que se ve sometida la carga, se necesita una protección específica contra efectos mecánicos que se derivan del movimiento dinámico (impacto, caídas, choques, oscilaciones y vibración); tensión estática por presión (amontonamiento y apilamiento); factores climáticos (calor, frío, humedad); fuego y agua; hurto; contaminación (roedores, olores, otros tipos de contaminación).

El otro objetivo principal del embalaje es el de facilitar el traslado de carga y permitir su transporte en las mejores condiciones, según el modo que se utilice. La unitarización no ha eliminado de ninguna manera todos

los peligros y riesgos a que se ve expuesta la carga, pero sí la ha reducido en número. Los peligros todavía subsisten durante el manipuleo de contenedores y paletas en las interfases entre los modos de transporte o durante el movimiento de la carga en. las bodegas.

- El embalaje ha facilitado específicamente los siguientes aspectos del transporte;
- Manipulación de la carga en los lugares de carga y descarga;
- Almacenamiento de los elementos en lugares intermedios y en bodegas (puertos, aeropuertos, estaciones ferroviarias y carreteras);
- Unitarización y estibado de unidades de carga en los contenedores o paletas y en los vehículos de los distintos modos de transporte;
- Tarifas de fletes, debido a que el embalaje de elementos en unidades de carga las ha reducido ostensiblemente, teniendo en cuenta que la forma, las dimensiones y el peso del envío determinan su monto;



En una emergencia, los diferentes tipos de transportes se interseccionan entre sí durante los procesos operativos de desplazamiento de ayuda humanitaria.

La carga general convencional suelta está compuesta por piezas individuales como cajones, cajas, tambores, sacos, fardos o paquetes. En todos los casos el embalaje sirve para proteger el producto contenido en la unidad y, por consiguiente, tanto su diseño como el material utilizado deben planearse y seleccionarse con anticipación, teniendo en mente este hecho. Algunas veces el embalaje de cargas de formas irregulares presenta dificultades.

Por otra parte, toda carga agrupada (pre-eslingada, paletizada o en contenedores) goza de un nivel más alto de protección. No obstante el

embalaje que se escoja debe dar suficiente protección contra peligros y riesgos.

La carga a granel sólida o seca y líquida no requiere de embalaje, puesto que viaja en bodegas o tanques del buque, en las tolvas o vagones tanque, así como en los camiones tolva tanque. Las cargas a granel más comunes son: Químicos, minerales, lodos, productos alimenticios, cereales, fertilizantes.

Costos directos del embalaje en procesos de transporte de elementos de ayuda humanitaria

Embalaje

Toda distribución física nacional e internacional de elementos de ayuda humanitaria comienza con su embalaje, es decir, con su preparación para el envío a las entidades humanitarias. Los numerosos gastos incurridos en esta operación, que tiene lugar en el país que envía, representan el primer componente de costos.

El embalaje de los elementos de ayuda humanitaria usualmente se lleva a cabo dentro de la sede o almacén de entidades humanitarias, en un lugar expresamente destinado para tal fin (es lo ideal, para procesos de control y organización), en donde está instalado el equipo necesario y se almacenan los materiales. Como alternativa, se puede solicitar los servicios de un embalador profesional, sobre todo en el caso de manejo de mercancías peligrosas, en cuyo caso probablemente los elementos tengan que ser trasladados a la planta de embalaje. Con frecuencia esta situación se presenta cuando se trata de productos que debido a su naturaleza requieren un embalaje especial, como por ejemplo maquinaria pesada, artículos de grandes dimensiones y unidades voluminosas. El costo del embalaje en este caso estará representado por los costos de los servicios prestados por el embalador profesional.

Es importante resaltar la necesidad de tomar debidamente en cuenta para la cuantificación del costo del embalaje los requerimientos actuales del país que recibirá la ayuda. Algunos solicitarán que los materiales usados para el embalaje sean reciclables, según la tecnología existente en dichos países, o retornables al país donante. En ambos casos se

pueden presentar situaciones difíciles de resolver en el corto y mediano plazo.

Una posible solución podría ser la utilización de envases de doble uso, para embalar el producto de ayuda humanitaria del país donante y, a su vez, el país receptor puede emplear el mismo embalaje en otros envíos.

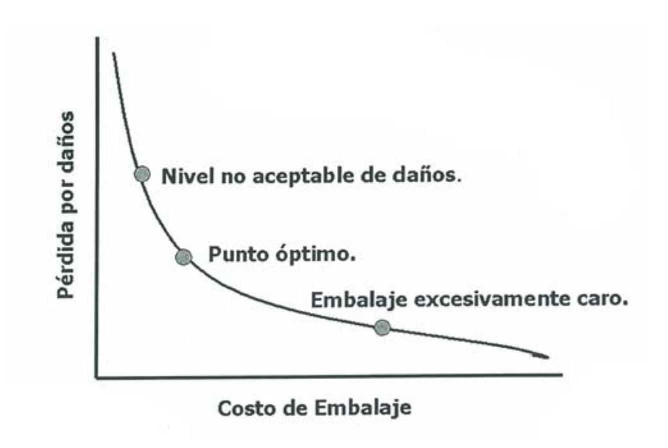
La cuantificación de los siguientes rubros de costo sumará el componente de costo correspondiente al embalaje:

- Materiales: Los materiales representan la porción más alta del costo total del embalaje: una gran variedad de materiales son utilizados para el embalaje de productos, tales como maderas, textiles de fibras naturales, cartón, cartón corrugado, papel y cartulina combinados con cera, plástico o bitumen, metal, vidrio, plásticos (textiles y amortiguación). Es importante tener en cuenta dos factores de costo: El precio de los materiales de embalaje y el costo del espacio que se necesita para su almacenamiento.

- Mano de obra: Se compone de los salarios del personal encargado del manejo de materiales de embalaje (no siempre este personal es voluntario), así como los de quienes tienen a su cargo la operación de embalaje propiamente dicha (relleno, envoltura).

- Equipo: Cuando la operación de embalaje es realizada en forma automatizada, el costo de manejo de la maquinaria puede llegar a constituir un factor de importancia, ya que reduce el costo total de la operación de embalaje.

Cuando se alcanza un equilibrio entre la frecuencia con que ocurren los daños, el costo de la prima de seguro y el costo del embalaje, se logra la mayor eficiencia en la operación, preparación y protección de las ayudas humanitarias. El Instituto Británico del Embalaje sostiene que: "El embalaje puede definirse como el medio de garantizar la entrega segura de un producto, en buen estado y a un mínimo costo a su consumidor final"



Costo de embalaje y pérdida por daños.

Naturaleza de la carga a transportar

Algunos elementos para asistencia humanitaria en emergencias son de naturaleza perecedera. Los grupos más importantes de estos bienes son los productos hortícolas que comprenden frutas y verduras así como diversos tipos de alimentos y medicamentos. El diseño y el material del embalaje deben aislar los bienes de las condiciones externas para mantener la temperatura adecuada y preservar su frescura, sabor, aroma y así prevenir su deterioro. La temperatura es un factor clave: pueden ser necesarios dispositivos isotérmicos de refrigeración, frigoríficos o calefacción. En general se emplean materiales encerados o de espuma para su embalaje. *Este tipo de productos perecederos no se consideran prioritarios como donaciones, desde países extranjeros en tiempos de crisis*. El suministro se debe realizar utilizando la producción local, reduciendo costes y aumentando el tiempo de conservación.

Otro aspecto que hay que tener en cuenta es la fragilidad de la carga, pues cuanto más frágil sea ésta, mejor debe ser el embalaje para su protección. En ciertos casos es mejor revisar el historial de daños y saqueos que tradicionalmente sufren estos bienes antes de decidir cual es el mejor embalaje para su protección. Hay dos momentos que son cruciales en la distribución de bienes frágiles: la carga y descarga durante las distintas etapas del viaje y el movimiento que se produce en el interior de los medios de transporte. El primero se relaciona con el método de manipuleo que se utiliza en cada una de las operaciones mencionadas (el peso y la tolerancia

máxima de caída, sin que ocurra daño), y el segundo se refiere a la vibración y a los desplazamientos que se producen en el interior del vehículo. Ambos aspectos deben ser tenidos en cuenta en el embalaje. Los materiales de amortiguación son los que se emplean más frecuentemente para este fin. Mientras algunos elementos son bastante sensibles a los mencionados efectos como por ejemplo los equipos electrónicos, otros lo son menos, como los repuestos para aviones. Finalmente ciertas piezas de maquinaria son insensibles a dichos efectos.

Tanto el embalaje de bienes peligrosos como su mercado están estrictamente regulados por acuerdos internacionales. Los bienes incluidos en esta categoría son los siguientes: explosivos, gases, líquidos y sólidos inflamables, sustancias oxidantes, tóxicas e infecciosas, materiales radioactivos y corrosivos.

Transporte Terrestre por Camión

El transporte terrestre exhibe los menores costes fijos por las siguientes razones:

- Los transportadores por camión no son propietarios de la carretera sobre la que se movilizan;
- Un camión de carga constituye una unidad económica pequeña;
- Las operaciones en terminales de carga no exigen equipos costosos;
- Los costes de la mano de obra para la carga y el descarga de los camiones son mucho menores;

Los costos variables, en cambio, tienden a ser altos puesto que los usuarios costean la construcción de las carreteras y su mantenimiento mediante impuestos en el combustible, peajes e impuestos por km/peso.

Los costes de transporte en camión se distribuyen entre los gastos de terminal y los de traslado propiamente dicho. Es posible afirmar que los costos de terminal, recogida y entrega, manipulación en plataforma, almacenamiento, facturación y cobro, representan entre el 15% y 25% del total de los costos. Estos gastos calculados sobre el valor por Tonelada Métrica, varían fácilmente cuando el tamaño del despacho está por debajo de 1.000 a 1.500 kg. Para despachos mayores de 3.000 kg, el costo desciende progresivamente puesto que la recogida y la entrega son más fáciles que

cuando se trata de envíos de menor tamaño.

Los costos de la movilización propiamente dicha, representan entre un 50% y un 60% del costo total. No es posible afirmar con toda certeza que el costo por unidad, en el transporte en camión, sea indirectamente proporcional a la distancia o al volumen de la carga. No obstante, los costos totales sí disminuyen en forma directamente proporcional al tamaño del envío y a la distancia, puesto que los costos de terminal y otros costos fijos se reparten entre más toneladas kilómetro (TM/Km).

Ventajas del transporte terrestre por camión

Versatilidad

Permite un acceso más rápido a las instalaciones de los despachadores! embarcadores y destinatarios, lo cual facilita la operación de recogida y entrega de los elementos transportados. Cuando la ruta planeada originalmente se encuentra bloqueada, o cuando el tráfico está congestionado, se puede utilizar rutas alternas, lo cual permite cumplir fechas y horarios establecidos.

Accesibilidad

Una de las ventajas más significativas del transporte por carretera es la agilidad de los vehículos para la distribución. En consecuencia, generalmente está en capacidad de ofrecer un verdadero servicio puerta a puerta sin que medie manipulación o trasbordo.

Prontitud

Por su flexibilidad, la partida y llegada de camiones puede fijarse con relativa exactitud, lo que evita demoras. Estas ocurren casi siempre, a consecuencia del mal tiempo u otras circunstancias excepcionales.

Seguridad

El conductor acompaña el camión durante todo el trayecto, ejerciendo una supervisión personal que permite reducir el riesgo de daños y saqueo.

Costos de embalaje

El transporte de un vehículo especializado es ideal para casi todos los elementos y para algunas clases de carga a granel en cantidades pequeñas. En comparación con otros modos, el transporte por camión exige con frecuencia menor embalaje e incluso lo hace innecesario.

Documentación y aduana

La documentación requerida es sencilla cuando se trata de formularios normalizados.

Inconvenientes del transporte terrestre por camión

Capacidad

El transporte terrestre por camión no puede competir con otros modos de transporte como los vagones de tren, los buques y los aviones tienen una capacidad mucho mayor que la de los camiones. Además, existen normas que limitan el tamaño y el peso de estos vehículos.

Grandes distancias

El transporte terrestre por camión únicamente puede operar dentro de ciertos límites y por tanto, debe dejar que los embarques a gran distancia los realicen otros modos de transporte.

Congestiones de tráfico

En algunos países las congestiones de tráfico, que se han convenido en un gran problema, causan serias demoras en los despachos de carga.

regulaciones de tráfico y vías

Los controles internos de seguridad, la dimensión de las carreteras, la capacidad de los puentes, no están estandarizados en todos los países en vías de desarrollo.

La agitación política (grupos guerrilleros, por ejemplo) afecta seriamente el acceso del transporte terrestre (ferrocarril o carretera) a

algunas regiones del mundo, especialmente en África y América Latina.

Tipos de Camiones

Los camiones se pueden clasificar de acuerdo con sus características. Por ejemplo, en términos de estructura, existen dos grupos básicos. En primer lugar están los vehículos rígidos que tienen la unidad de tracción y la unidad de carga ensambladas en la misma unidad. Esta característica limita su versatilidad. En segundo lugar se encuentran los vehículos articulados cuya unidad de tracción está separada del remolque o semi-remolque. Estos últimos son más versátiles que los anteriores, puesto que permiten desenganchar y dejar en depósito el remolque mientras se embarca la carga en el terminal o en las instalaciones asignadas a descarga, o dejarlo en el depósito de aduana o en la frontera para su inspección. No hay duda de que la articulación permite organizar los remolques de diversas maneras y cargarlos sucesivamente en sitios distintos. En los países en desarrollo, los vehículos articulados se utilizan cada vez más, excepto en regiones montañosas donde la pendiente de las carreteras y las curvas, sólo permite el empleo de camiones rígidos y pequeños. Los camiones más modernos tienen su propio equipo de carga y descarga, como grúas y elevadores posteriores de plataforma o cilíndricos. Los tipos de camiones más comunes son:

- Camión abierto:

Se emplea para el transporte de productos que no se deterioran a la intemperie. Los lados y la parte posterior están cercados por una baranda y protegidos de la lluvia por lonas impermeables.

- Camión cubierto:

Su estructura, similar a la de las camionetas tipo furgón, sirve de protección contra la intemperie a los productos que transportan.

- Camión refrigerado o isotérmico:

Son camiones especializados para el transporte de productos perecederos. Un dispositivo especial fijado a la unidad de tracción o al remolque regula la temperatura interior.

- Camión tolva:

Estos vehículos se usan para transportar cereales y cemento a granel, y otros productos en polvo. Los camiones de apertura lateral se emplean para el acarreo de productos que se descargan fácilmente por inclinación lateral del vehículo.

- Camión cisterna:

Son camiones con capacidad de 25.000 a 30.000 litros, que se emplean para transportar petróleo y sus derivados, corrosivos u otros químicos líquidos, productos alimenticios como cerveza, vino, licores, melazas, leche (con cisternas de acero inoxidable) y algunos productos en polvo (harina, fertilizantes, cemento). La carga y descarga se realiza de diferentes maneras: por gravedad, por bombeo a presión, absorción por vacío, entre otros.

Transporte Aéreo

El aire, como vía natural, es una ruta más universal que el agua, puesto que permite el acceso a todas las partes del globo. El transporte aéreo es bastante flexible, ya que cada vuelo es único y no afecta a los demás. La mayoría son de carácter internacional y requieren de acuerdos y cooperación internacionales para poder operar.

Las características de los costos de transporte aéreo son similares a la de los modos terrestres y acuáticos. Los terminales aeroportuarios y el espacio aéreo no son propiedad de las aerolíneas; éstas compran los servicios aeroportuarios que necesitan, como combustible, almacenamiento, permisos de vuelo, derechos de aterrizaje, handling, parking, entre otros. Los costos de terminal incluyen manipuleo en tierra, recogida y entrega de elementos. Además, las aerolíneas son propietarias de sus propios equipos, que al ir depreciándose durante su vida útil, se convierten en un costo fijo anual.

Más que el tamaño del embarque es la distancia lo que afecta, a corto plazo, los costos variables de las aerolíneas. Puesto que el aterrizaje y el despegue son las operaciones más ineficientes entre las que realizan los aviones, la longitud del vuelo reduce los costos variables. El volumen de la carga afectó directamente los costos variables, en la medida que, una mayor demanda de transporte aéreo de carga condujo a la aparición de aviones de

mayor tamaño, cuyos costos de operación por TM/Km, con más bajos.

Los costos variables compuestos hacen generalmente del transporte aéreo un servicio privilegiado, especialmente para distancias medianas y cortas. Aunque la participación de los costos del terminal y otros gastos fijos, reduce los costos por unidad en altos volúmenes, sólo los viajes largos los reduce de manera considerable.

Ventajas del transporte aéreo

Velocidad

Es el modo de transporte más rápido y el que ofrece a los usuarios un servicio más eficiente, confiable y de alta calidad lo cual le asegurará una vasta clientela. El transporte aéreo es irremplazable en el envío de productos perecederos o compras urgentes, como medicinas o repuestos, y de bienes de rápida obsolescencia.

Competitividad

El transporte aéreo brinda las siguientes reducciones en los gastos:

- Stock: La frecuencia en los vuelos permite alta rotación de inventarios, la cual se refleja en los costos y los volúmenes de producto almacenado.
- Financiamiento: El tiempo de almacenamiento durante el viaje es menor debido al corto periodo de tránsito. Por tanto, el monto y los intereses del capital invertido son menores.
- Embalaje: Gran parte del costo de embalaje queda virtualmente eliminado debido al cuidado con que se manipula la carga aérea. El ahorro es aún mayor cuando se agrupa la carga en paletas o contenedores.
- Manipulación: Las operaciones de carga y descarga están muy mecanizadas y, por tanto, son mucho menos traumáticas para la carga que las del transporte terrestre marítimo.
- Documentación: Es muy sencilla y está totalmente normalizada (carta

de porte aéreo, AWB) lo cual reduce costos administrativos.

- Seguro: el manipuleo, tiempo de almacenamiento y duración del viaje reducen los riesgos por daños, demoras, robo o pérdida, todo lo cual se traduce en primas de seguro más bajas, si bien es cierto que en caso de conflicto las primas de seguro pueden ser mas caras.

Cobertura del mercado

La vasta red de transporte aéreo de carga que existe, llega a regiones inaccesibles y a países sin litoral por sobre otros modos de transporte, lo cual les permite incorporarse a las operaciones de comercio exterior en forma más competitiva.

Inconvenientes del transporte aéreo

Capacidad

Por razones de volumen y restricciones de peso.

Cargas a granel

El transporte aéreo no puede utilizarse para la movilización de minerales, petróleo (crudo y sus derivados), cereales y químicos a granel.

Productos de bajo valor unitario

Las materias primas, algunos productos manufacturados y gran número de bienes semi-manufacturados no pueden absorber el alto costo de fletes aéreos dentro de su costo total.

Artículos peligrosos

Las regulaciones vigentes de la LATA restringen severamente el número de artículos peligrosos que se pueden transportar por vía aérea, especialmente en aviones de servicio combinado (carga y pasajeros).

Limitaciones técnicas

Peso máximo por m^2 en las bodegas limitado, tamaño de la puerta o rampa, puede limitar el tamaño de la carga.

Tipos de aviones

Los aviones, el medio o unidad típica de transporte aéreo, han evolucionado notablemente desde el inicio de la aviación comercial en los años veinte del pasado siglo. Se ha elaborado un cierto número de diseños marco que son la base de los diferentes modelos. Se les clasifica según su use (en aviones para transporte de pasajeros, carga, y los modelos mixtos o combinados; también, por el número y tipo de su unidad motriz en aviones de turbina, turbo propulsión y pistón; y según la autonomía de vuelo en aviones que cubren distancias cortas, medianas y largas.

Como respuesta a la creciente necesidad de un medio rápido para el transporte de productos y a la cada vez mayor demanda de bienes en mercados distantes, la industria aeronáutica inició la producción de aviones de carga. En décadas recientes se introdujeron en el mercado aviones mucho más potentes, de fuselaje ancho, algunos de ellos con capacidades de hasta 100 TM en la cabina principal y en la almacén; generalmente los aviones transportan carga unitarizada en paletas o contenedores.

Avión Lockheed L1OO Hércules

Es un avión de mediano y largo alcance de la corporación "Lockheed" al servicio de todos los transportadores de carga. Tiene una rampa de carga incorporada en la parte posterior. La versión del modelo LlOO-30 tiene actualmente un fuselaje alargado en 4,57 m y una capacidad volumétrica de 175,5 metros cúbicos para carga a granel.

La capacidad máxima (con una cantidad normal de combustible) es de 23.505 kg y una autonomía máxima (incluida la reserva) de 3.266 km. El modelo LlOO-50 tiene el fuselaje ampliado para darle una capacidad volumétrica de 225,1 metros cúbicos; puede transportar las unidades de carga unitarizada (ULD) más comunes y se adapta a operaciones combinadas con otros aviones de carga de fuselaje ancho.

Uso de helicópteros en procesos logísticos en emergencias

El uso de helicópteros en emergencias se ha generalizado particularmente para el desplazamiento de personal especializado de búsqueda y rescate, la evacuación de heridos, el traslado de personal de

evaluación y eventualmente elementos de asistencia y ayuda humanitarias.

Los helicópteros tienen la facilidad de acceder a sitios difíciles (siempre y cuando lo permita el techo de vuelo y su autonomía), pudiéndose improvisar helipuertos rápidamente.

Los helicópteros más utilizados en operaciones logísticas de atención de emergencias son:

BELL 212

Realizó su primer vuelo en 1970 y tiene las siguientes características:

Número de asientos: 2/13
Peso vacío: 6.200 lbs.
Peso máximo: 11.200 lbs.
Motor Pratt and Whitney T63-3B twin pack.
Velocidad crucero: 100 nudos.

MIL-MI-17

Tiene las siguientes características:
Constructor: MIL — Rusia.
Tripulación: 2 pilotos y 1 ingeniero.
Largo: 25,35 m.
Alto: 5,65 m.
Diámetro del rotor: 21,30 m.
Peso vacío: 7055 kg.
Máxima velocidad: 250 kmlh.
Velocidad crucero: 240 kinlh
Techo: 5.000 m.
Máximo rango: 1.900km.

REFERENCIA BIBLIOGRÁFICA

ACNUR, Handbook for Emergencies, UNHCR. 2000, second edition.

ALTAMURO, Vicente M. Almacenamiento de Materiales y su Manejo en el Almacén.

ARBONES, E. Logística empresarial. Ed. Marcombo. 1990.

ARRECHE Luis Miguel. Dirección de la Producción. Universidad Politécnica de Madrid. Centro de Estudios de Postgrado en Administración de Empresas. CEPADE. 2004.

BADENAS, V. "La logística en todos sus pasos". Anuario 1997. Manutención y almacenaje, pp. 55 - 60. 1997.

BADENAS, V. "La logística, clave evolutiva del sector". Logística, Manutención y almacenaje, nº 322, Pp. 36—47. 1998.

BADENAS, V. "Operadores logísticos: persuadir con calidad". Logística, Manutención y almacenaje, nº 313, Pp. 62- 69. 1997.

BALLOU, R. H. Logística empresarial. Ed. Díaz de Santos. 1991.

BARAJAS, Oscar M. Programa de Gestión de Mantenimiento Preventivo en Operaciones de Emergencia y Crisis. Asociación Colombiana de Ingenieros Mecánicos, Eléctricos, Electrónicos y Afines. ACIEM. III Congreso Internacional de Mantenimiento. Bogotá D.C. Mayo. 2000.

BARAJAS, Oscar M. Sistema Integral de Gestión de Mantenimiento en Instituciones de Salud. Asociación Colombiana de Ingenieros Mecánicos, Eléctricos, Electrónicos y Afines. ACIEM. IV Congreso Internacional de Mantenimiento. Bogotá D.C. Mayo. 2002.

BARAJAS, Oscar M. Support Logistique en cas d'urgence. Forum ONG et catastrophes naturelles: les facteurs clés d'une preparation et d'une prevention efficaces. Action D'urgence Internationale AUI. Paris - Francia. Abril 1998.

BEER, Ferdinand, JOHNSTON, P. y RUSSELL, E. Jr. Mecánica de Materiales. Editorial Mc Graw Hill. México D.F. 1992.

BRENNAN, J. E. Go with the flow: improving Red Cross Bloodmobiles Using Simulation Analysis. Interfases 22, Number 5. 1992.

BUZELL, R. y ORTMEYER, G. "Las asociaciones verticales hacen más eficaz la distribución". Harvard Deusto Bussines Review. Nº 72, Pp. 72 - 85. 1997.

CARMONA Pastor F. Técnica y práctica de los transportes internacionales de mercancías. Pricam SA. Madrid. 1984.

CHASSEUIL D. y LAUFER. L., Trilingual Lexicon of Transport and Logistics. CELSE Editeur. Paris. 1992.

CHRISTOPHER, Martín. Logística y Aprovisionamiento. Biblioteca de Empresa Folia - Financial Times. 1994.

CICR, Logistics fleid Manual, Comité internacional de la Cruz Roja {CICR). 2004

CRUZ ROJA, Manual de ejecución de proyectos de Cruz Roja Española. 2001

CRUZ ROJA, Manual de identificación y formulación de Proyectos de Cruz Roja Española. 2000

De GARMO, E. Paul. Materiales y Procesos de Fabricación. Centro Regional de Ayuda Técnica. Buenos Aires. 1967.

FARRAN, J. "Distribución y logística". Ediciones Universidad de Navarra, SA. 1996.

FLINN TROJAN. Materiales de Ingeniería y sus aplicaciones. Mc Graw Hill. Tercera Edición. Bogotá, Colombia. 1989.

HANDABAKA, Alberto Ruibal. Gestión Logística de la distribución física internacional. Editorial Norma. 1999.

HEIZER, Jay y RENDER, Barry. Operations Management. Fifth Edition. Prentice Hall. 2004.

ICEX, Transporte internacional de mercancías, Autor: Juan José de Dios, ICEX.

IFRC, Emergency ítems catalogue, IFRC. 2004

IFRC, Emergency Respond Units Report. 2001.

IFRC, Handbook for delegates, Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y Media Luna Roja (IFRC). 1998.

IFRC, Informe Mundial de Desastres, IFRC. 2000, 2001, 2002, 2003, 2004, 2005.

JIMENEZ, M. "Los costes de la distribución física". Super Aral, nº 1.343, julio - agosto. 1997.

KW Tunnelí Co. Uso de Contenedores. Manual del Ingeniero de Planta. Tomo II. Mc GRAW HILL. 2003.

LOPEZ, R. "Exportar por piezas". El Exportador, nº 8, marzo 1998.

MARKS Manual del Ingeniero Mecánico. Tomo 2. McGraw Hill. 1998.

MARTINEZ, J. Transporte y logística. Staff empresarial, nº 54, año IX, Pp. 82 – 86. 1997.

MENGUZZATO, M. Dirección de empresas de los noventa. Cap.26, "La triple lógica de las alianzas estratégicas". Ed. Civitas. 1995.

NNUU, Catalogo de productos de AH

OPS, Manual para el manejo de suministros de AH, OPS. 2000.

PENANT, D'Izarn Raoul, Evacuación Anromédica, 2002.

PROYECTO DE LA ESFERA. Ap 372, 17 Chemin des Crets, CH 1211, Ginebra 19, Suiza. 2004.

Red R. Ingeniería para emergencias. 2000

ROMANO Moreira. Transporte Multimodal de cargas (TMC). Aspectos de TMC en América Latina. Congreso Panamericano de Transporte, Buenos Aires. 1983.

ROMERO, Prida Bernardo y CASAS, Gutiérrez Gil. Logística de Aprovisionamiento. Mc Graw Hill. 1996.

SANZ, G. "España despierta a la logística". El País Negocios, pág. 7 domingo 7 de junio. 1998.

SELIIN, Johan. Centro de Comercio Internacional UNCTAD/GATT. The role of Packing in the distribution system. Ginebra. 1983

SELIN, Johan. Centro de Comercio Internacional UNCTAD/GATT. Algunos aspectos del embalaje para el transporte. Ginebra, 1979.

STALK, G. "Tiempo, la próxima fuente de ventajas competitivas". Instituto de empresa. 1989.

SUMA — Humanitarian Supply Management System. Logística y Gestión de Suministros Humanitarios en el Sector Salud. OPS/OMS. 2002.

TOOKY D. Physical Distribution for Exports, Grower Press. London. 1971.

TORRAS, O. "Logística integrada como ventaja competitiva". XVIII Jornadas de Logística. Madrid. Centro Español de Logística. 1996.

VAN LAARHOVEN, P. y SHARMAN, G., "Las alianzas en logística: la experiencia europea". Harvard Deusto Bussines Review, Nº 66, pp. 86 - 93. 1995.

VANDERBROEK, M. "Estudio internacional sobre la subcontratación de servicios logísticos. Opiniones de operadores y clientes en Europa y EE.UU.". XIX Jornadas de logística. Madrid. Centro Español de Logística. 1997.

Webgrafía Comentada

- El proyecto de la Esfera, www.Sphereprojet.com

  En esta página se describen algunos indicadores mínimos estándar para el socorro en casos de desastres, lo que permite mejor planificar la logística de actuación. Dispone de la documentación en castellano.

- NNUU, www.reliefweb.int

  Reliefweb es la página oficial de socorro de NNUU. Es una página de referencia para cualquier actuación de emergencia donde en ocasiones se puede disponer de información muy interesante desde el punto de vista logística. Esta elaborada en inglés

- DHL: www.dhl.es

Pagina oficial de la empresa DHL. Disponiendo del número de envío (número de Way Hill) se puede saber en donde se encuadra en cada momento un envío de paquetería. Es un ejemplo de trazabilidad informatizada y de acceso publico de los envíos.

- ACS: www.aircharter.co.uk/es/index.html

  Air Charter Service es una de las muchas empresas privadas de brokers aéreos que ofrecen fletes completos de aviones de carga para situaciones de emergencia.

- Info logistica: www.geocities.com/Eureka/Enterprises/6527/

- INCOTERMS: www.reingex.com/guiaexpor/guiaincoterms.asp

  Información y explicaciones relativas a los códigos INCOTERMS

- TELECOMUNICACIONES: www.reliefweb.int/telecoms/index.html

  Sección específica de la página Reliefweb sobre telecomunicaciones en el mundo humanitario.

  Incluye protocolos de uso de equipos de telecomunicaciones y demás normativas.

- LICITACIONES: http://tenderonline.com/

  Información sobre licitaciones. Permite publicar nuestras propias licitaciones para que lleguen al mayor número de empresas de un sector concreto.

- TRASP.AEREO http://www.theaviationzone.com/

  Información gratuita sobre los distintos tipos de aviones cargueros, así como su descripción técnica de medidas en bodega y puertas de embarque.

- CRUZ ROJA ESPAÑOLA: www.cruzroja.es.

- COMITÉ INTERNACIONAL DE LA CRUZ ROJA: www.cicr.org

  Catalogo de productos estandarizados para ayuda humanitaria "emergency relief items catalogue"

- FEDERACION INTERNACIONAL DE LA CRUZ ROJA Y MEDIA LUNA ROJA: www.ifrc.org

La comunicación interna y externa en la gestión de crisis

Josefina Martínez Álvarez *
UNED

INTRODUCCIÓN

Ante cualquier crisis de cierta magnitud, esperada o inesperada, endógena o exógena, los primeros que van a estar presentes serán los medios de comunicación. Por eso, además de avisar a bomberos, ambulancias y autoridades cada organización ha de tener diseñado un procedimiento para que la presencia de los periodistas no resulte una injerencia y, al contrario, para que la información que trasmitan sea la proporcionada por nosotros de la forma más rápida y fiable posible. De este modo, la opinión pública conocerá lo sucedido "de primera mano" y, sobre todo, nosotros seremos la fuente de información. Pero no hay que olvidar que antes que la sociedad en general, aquellos que trabajan en nuestra organización, que prestan sus servicios o que son nuestros colaboradores han de estar igual o mejor informados que el resto de la población.

La forma que adopta una crisis tiene siempre dos aspectos, el operativo y el comunicacional. El primero es aquel que la organización

---

* Profesora de Historia Contemporánea de la Universidad Nacional de Educación a Distancia.

debe solucionar con los técnicos y profesionales de los distintos sectores; el segundo es el que ha de resolver el gabinete de comunicación en colaboración con todos los públicos que intervengan o se vean afectados. El objetivo de toda acción de comunicación en situaciones de crisis es proteger a los trabajadores, la imagen de la institución, y sus productos.

Para desempeñar las tareas informativas durante una crisis y conseguir transmitir una buena información es imprescindible establecer unos protocolos de actuación que faciliten la comunicación. Si llega ese momento, hay que tener elaborado un plan de comunicación de crisis, basado en una trabajo previo, que incluye una auditaría de riesgos, un manual de crisis, la distribución de funciones y responsabilidades y la creación de mensajes claros y ciertos. Disponer de recursos humanos bien entrenados, mantener buenas relaciones con la prensa y prestar la debida atención a los familiares y empleados permitirá desafiar las emergencias con mayor habilidad y de manera menos traumática. Estos extremos van a facilitar que la comunicación resulte más eficaz y que la crisis dañe lo menos posible a la organización.

IDENTIFICACIÓN DE UNA CRISIS

Denominamos crisis a aquellos acontecimientos que interfieren de manera más o menos significativa en el devenir habitual de una organización. Aunque siempre tienen un lado positivo quienes, de la noche a la mañana se han convertido en el centro de atención de la opinión pública saben que, en un primer momento, acarrea una serie de aspectos que por ser imprevistos, suelen causar desasosiego, temor y hasta pánico tanto desde un punto de vista personal como institucional.

En la mayoría de las crisis existen una serie de elementos comunes:

- Son inesperadas y por ello coartan la capacidad de reacción.
- Son imprevisibles.
- Son relevantes para las personas relacionadas con la institución: trabajadores, ciudadanos, usuarios, patrocinadores o colaboradores.
- Tienen un origen ajeno a la comunicación.
- Son noticia porque interesa al público.
- La información de lo que ocurre es incompleta.

La comunicación de crisis también responde a unas características concretas[1]:

- Se desarrolla como reacción frente a una situación no deseada.
- Tiene un elevado nivel de riesgo por las implicaciones que conlleva para sus protagonistas, tanto en términos de imagen y reputación como, incluso, legales o penales.
- Los escenarios cambian rápidamente, exigiendo permanentes revisiones tanto de mensajes como, a veces, de portavoces.
- El mensaje suele ser relevante para otras audiencias, especialmente si se trata de una crisis con repercusión en la opinión pública.

Diferentes especialistas en distintas áreas han llegado a establecer hasta doscientos tipos de crisis que afectan a los escenarios interno y externo de las organizaciones. En lo que afecta a la comunicación podríamos dividirlas en cinco grandes grupos[2]:

- *Personales*: originadas por muertes, daños físicos, secuestros o huelgas.
- *De producto*: referidas a su seguridad, problemas por la manipulación, contaminación o intoxicación.
- *Proceso*: que incluyen las producidas por incendios, explosión, desastres naturales, errores operativos, vandalismo, acciones violentas y problemas medioambientales.
- *Seguridad*: cabe en este apartado el chantaje o extorsión, sabotajes y amenazas.
- *Gestión*: contendría las fusiones, adquisiciones, desapariciones, operaciones financieras de gran calado, recesiones, reducciones de

---

[1] LÓPEZ-QUESADA GIL, M. *¡Estamos en crisis!* Madrid. Dosat 2000. p. 14.

[2] Véase PANIAGUA GALLARD, C. "La gestión de la comunicación en situaciones de crisis." En BEL MALLÉN, J. I. (Coor). *Comunicar para crear valor.* Pamplona, Eunsa, 2005. p.199. Para otras tipificaciones de crisis, SEPÚLVEDA, I. "Análisis de los conceptos de crisis y gestión de crisis" en VEGA, FERNÁNDEZ, E. *Gestión internacional de crisis*. Madrid, Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado, 2006. pp. 13-35. Respecto a otros aspectos más amplios véase, PIÑUEL RAIGADA, J. L. *Teoría de la comunicación y gestión de las organizaciones.* Madrid, Síntesis, 1977; ALBRECHT, S. *Cómo negociar con éxito.* Buenos, Aires, Granica, 1994; FITA TRIAS, J. *Comunicación en programas de crisis.* Barcelona, Gestión 2000, 1999.

beneficios, acusaciones de gestión ineficaz y malversaciones, problemas con y de la Administración.

Las crisis endógenas, como la muerte de un directivo o una mala gestión, suelen tener escasa trascendencia en la opinión pública a no ser que afecten directamente a la ciudadanía. No ocurre lo mismo con aquellas como incendios, desastres naturales o catástrofes que tienen una incidencia masiva en la población y pueden provocar graves consecuencias.

Reaccionar de una manera inmediata es vital en ambos escenarios. Para evitar los altos costes derivados de una crisis mal resuelta, las estrategias informativas empleadas para explicar la situación a los públicos internos o externos son diferentes. En cuanto a los internos, tanto en crisis endógenas como exógenas, la organización ha de *blindarse* creando una dinámica de comunicación que focalice la atención en áreas no conflictivas y que erradique la proliferación de rumores[3]. En lo tocante a los públicos externos, a los que llega una crisis endógena o son testigo de una exógena, es crucial evitar el silencio informativo, facilitando a los medios la información que se posee para que tanto los miembros de la organización como al público conozcan lo sucedido con certeza y mantener o recuperar la imagen y la credibilidad de la institución.

Respecto a las fases de las crisis, también hay diferentes teorías y muchas maneras de clasificarlas.[4] Pero, por lo general, en lo que atañe a la comunicación, hay que tener presente una secuencia específica resumida en el siguiente cuadro:

- *Fase previa. Detección.* Comienzan los signos de alarma. Hay que prepararse para leer las señales.
- *Fase aguda. Acción.* Al estallar la crisis, los medios de comunicación se

---

[3] Identificamos el término rumor como mensaje que circula entre el público sin ser contrastado como verdad cierta y que generalmente actúa en contra de nuestros intereses. Si no se erradica fulminantemente, genera desconfianza y daña seriamente la imagen de la organización. La revista *Fortune* publicó hace unos años que en cada jornada laboral corrían por las empresas norteamericanas 33 millones de rumores. Y añadía "el 75%, ciertos".

[4] GONZALEZ HERRERO, A. *Marketing preventivo: la comunicación de crisis en la empresa.* Barcelona, Casa editorial Bosh, 1998. p. 56-59.

adueñan del acontecimiento y establecen una cobertura máxima.

- *Fase crónica. Resolución.* Consecución de acontecimientos con la presencia de los distintos actores de la crisis. Sus acciones y reacciones son mostradas por los medios de difusión.
- *Fase post-traumática. Recuperación.* Vuelta al clima de comunicación y de producción habitual. Cierre del proceso. Evaluación de pérdidas y ganancias y prospección de nuevas áreas de oportunidad.

Según sea la intensidad de una crisis, se puede recurrir a un código de colores:

- *Verde.* Crisis leve. Detección de variables de riesgo localizadas, sin demasiada notoriedad y con final cierto.
- *Amarillo.* Moderada. Detección de variables de riesgo de amplio espectro, con notoriedad pública y final cierto.
- *Rojo.* Grave. Detección de variables de riesgo agudo, con alta notoriedad pública y final incierto.

Aunque cada crisis sea distinta, para gestionarla satisfactoriamente siempre hay que tener claro cuál es la auténtica prioridad en cada momento. Por otra parte, la valoración del nivel de importancia también es subjetiva para las distintas partes, lo que puede provocar distorsiones. Nunca juzgará igual una partida de alimentos en mal estado la empresa que lo comercializa -que le restará importancia-, que los afectados de gastroenteritis, quienes lo catalogarán de gravísimo e inaceptable. Resulta primordial el ponerse en el lugar del público *más crítico*, lo que evitará sorpresas desagradables a la hora de apreciar la trascendencia de los hechos. Valorada su incidencia, comienza la fase de establecer los recursos para su neutralización. Hemos de actuar como un experto marino que, en medio del océano, busca prever y programar las propias acciones sobre las condiciones del mar en aquel momento, contando con la aparición de imprevistos y preparado para afrontarlos, confiando en su profesionalidad aún sin tener el control absoluto de los acontecimientos.

MODOS DE AFRONTAR UNA CRISIS

Una crisis nunca llega de improviso, siempre hay signos que avisan de su inminencia, pero las instituciones suelen vivir acomodadas a

ellos e intentando encararlos o disimularlos. Normalmente resulta difícil de admitir que dichos signos puedan desembocar en una crisis, ya que da una imagen de poca seguridad y pone en una situación desfavorable a la organización. Por eso, cuando aflora un conflicto siempre nos parece que llega de improviso. Ante los hechos, cada cual reacciona a su manera: los patrocinadores manifiestan su sorpresa, los poderes públicos piden explicaciones, las asociaciones de consumidores llaman al boicot, las víctimas acusan, los empleados lanzan rumores, los usuarios desconfían y los periodistas comienzan a buscar información.

En estos momentos, el gabinete de comunicación ha de estar preparado. Es imprescindible que haya mantenido una gestión continua de la comunicación que garantice la imagen y la credibilidad de la institución para afrontar y anticiparse en lo posible a la crisis. Es más, un buen comunicador no espera a que llame un periodista, sino que el mismo convoca a los medios y así, desde el primer momento, encabeza la información.

La buena gestión se plasmarse en dos líneas de trabajo paralelas, la relacionada con los públicos internos, activada a través de contactos y conversaciones fluidas con las distintas audiencias (plantilla, colaboradores, responsables institucionales, líderes de opinión del sector, asociaciones civiles, etc...) y otra con los medios de comunicación. Ambas líneas permiten mitigar los efectos de una crisis pero, evidentemente, nunca eliminarlos.

Cuando se desata una crisis grave, se genera un proceso que suele presentar la siguiente secuencia:

- *Sorpresa.* La crisis se desencadena bien por desastres naturales, por acciones ejercidas por individuos o equipos pertenecientes a la organización o por influencias de terceros.
- *Información insuficiente*. No sabemos bien qué ha sucedido. Los medios de comunicación se muestran ávidos de información.
- *Escalada de acontecimientos*. La crisis se difunde, el público desea saber lo que está pasando, las autoridades también, la institución quiere contestar de forma ordenada pero los acontecimientos se desarrollan demasiado aprisa.
- *Pérdida de control.* Suceden muchas cosas a la vez, los rumores se expanden por todos los medios. La opinión pública es invadida por

conjeturas.

- *Creciente escrutinio externo*. La prensa, autoridades, consumidores y la sociedad en general se alimentan de rumores. Los políticos se interesan por el asunto y quieren intervenir. Se exigen respuestas rápidas.
- *Mentalidad de asedio*. La corporación se siente acorralada por la velocidad de los hechos.
- *Pánico.* Se llega a un estado paralizante en el que la dirección no sabe si emprender alguna acción de inmediato o esperar a recuperar un cierto control sobre la situación.

Ante esta perspectiva, una reacción tajante y poco meditada puede resultar contraproducente. Los *desmentidos* urgentes, la aparición de portavoces diversos y no cualificados o la asunción de responsabilidades por agentes externos, indican que la situación está fuera de control. En este estado se emprenden acciones que afectan negativamente a la organización. Para no errar, se adopta una actitud pasiva y hermética y se niegan las respuestas a los medios de comunicación, lo que genera una reacción desfavorable. El silencio es interpretado inmediatamente por los observadores como *culpabilidad y falta de transparencia*. Realmente, el silencio informativo es la peor actitud que se puede adoptar ante una crisis y tenemos infinidad de ejemplos al respecto, desde *el caso de la Colza*, que aún colea al *Jak-42*[5]. Se debe responder siempre y no mentir nunca. Nuestros interlocutores, especialmente los medios de comunicación, pueden llegar a entender que no *"podamos hablar"* pero nunca que no *"queramos hablar"*.[6]

---

[5] Ambos ocurridos en España, el primero en 1891 tras distribuirse aceite desnaturalizado de colza como si fuera de oliva y que afectó a 25.000 personas de las que 2.500 murieron. En el segundo, 62 militares españoles perdieron la vida el 26 de mayo de 2003 cuando regresaban de Afganistán. La mala gestión informativa se hizo patente al saltar a la opinión pública la ocultación de datos en la errónea identificación de los cadáveres y las irregularidades cometidas por la Administración que abrió sendos procesos civil y penal.

[6] Ciertamente es posible utilizar el silencio cuando las crisis son menores y la presión de los medios es débil, pero esta actitud sólo funciona a corto plazo. WESTPHALEN, M. H. y PIÑUEL, J. L. *La dirección de comunicación.* Madrid, Ediciones del Prado, 1993, pp. 118-121.

Tras el estallido de una crisis, las primeras horas son básicas para controlar sus dimensiones y mitigar sus riesgos. Una actuación resuelta limita los daños al máximo e impide que la credibilidad se vea resentida. El principio de comunicación clave en ese instante ha de ser el no callarse. *"Di algo y dilo rápido"* se constituye en lema, aunque la primera reacción de los directivos siempre sea la de guardar silencio y esperar a *que pase la tormenta.* En realidad resulta más efectivo el elaborar y distribuir un informe completo y honesto sobre lo que se sabe, lo que se desconoce y la previsión de las siguientes informaciones.

Si nuestro mensaje se retrasa, los medios de comunicación y la opinión pública buscarán la información en otro lugar. La prensa indagará para obtener información, opiniones y juicios a través de otros. Con ello se ofrece a los potenciales *enemigos,* de diversa procedencia y calidad, una clara ventaja a la hora de difundir rumores difícilmente superables. Entonces, el rumor se convierte en la clave.

Así, ante una situación de crisis en la que no resulta pertinente guardar silencio y parece irresponsable el informar sin conocer bien los hechos, la mejor solución posible es tener preparado un plan de comunicación de crisis, elaborado con anterioridad y aplicable en estos momentos. Aunque parezca obvio, al verse inmerso en una espiral de acontecimientos desbordante, se olvidan aspectos básicos de la comunicación que se resumen en el siguiente decálogo:

- 1. Asignar al público el lugar más importante en la escala de valores.
- 2. Aceptar responsabilidades.
- 3. Ser honrado, sin tratar de esconder los hechos ni de engañar.
- 4. No decir *"sin comentarios"*, porque el público identifica esa expresión con la culpabilidad o la ocultación de datos.
- 5. Nombrar un único portavoz.
- 6. Centrar la comunicación en un lugar único.
- 7. Ofrecer continuamente información a los medios.
- 8. Permanecer accesible.
- 9. Hacer un seguimiento de las noticias y de las solicitudes de información.
- 10. Ponerse en contacto con los públicos objetivos clave: trabajadores, colaboradores, patrocinadores, usuarios...

EL PLAN DE COMUNICACIÓN DE CRISIS

Elaborar un Plan de Comunicación de Crisis (PCCR) nos permite estar preparados para cualquier emergencia sin el apremio de tiempo y estado de ansiedad que la crisis genera. Mientras lo diseñamos no existen presiones externas; podemos establecer las vías de obtención de la información, los sistemas de control de la misma y los mecanismos necesarios para atenuar el caos en un clima distendido y positivo que acentuará su eficacia. Además, el considerar las propuestas para la elaboración del plan y, a la par, entrenar al personal, permite hacer una valoración más objetiva de posibles percances. Disponer de un PCCR significa tener una herramienta destinada a evitar lesiones importantes o demoledoras en nuestra imagen, credibilidad y aceptación por parte de la sociedad.

Según las características de nuestra organización, se puede graduar a través de un análisis preventivo la gravedad de los posibles acontecimientos y las probabilidades de que se produzcan crisis. Los riesgos nunca serán los mismos para un aeropuerto internacional que para una oficina municipal de turismo, pongamos por caso, lo que no impide que ambas tengan su plan de comunicación. El conocimiento de los puntos donde puedan ocurrir incidencias añade una mayor información para evitarlas.

a) Objetivos y fases

En cualquier tipo de organización hay que definir los objetivos básicos para los que se crea un PCCR. Suelen ser los siguientes:

- Establecer procedimientos de actuación.
- Asignar responsabilidades.
- Perfilar las líneas básicas de la comunicación encaminada a evitar el desorden y la confusión.
- Proteger la imagen pública de la institución y minimizar los daños.

Estos objetivos pueden parecer excesivos y cargantes a la hora de trabajar, pero al abordarlos saldrán a la luz los puntos vulnerables de la institución Los apartados a contemplar en el desarrollo del PCCR son cuatro:

- Auditoría de riesgos. Investigación de los puntos fuertes y débiles de

la organización.

- El manual de crisis, cuya redacción contiene las instrucciones a seguir cuando se aborda el conflicto.
- El gabinete de crisis, compuesto por el equipo de personas más capacitadas para asumir las principales responsabilidades y el asesoramiento técnico.
- Simulacros de crisis, para entrenar al personal en la resolución de conflictos.

Auditoría de riesgos

Esta es una labor prospectiva que permite a la dirección y a los comunicadores detectar posibles problemas futuros. Desgraciadamente no es una tarea que se haga y sirva de una vez para siempre, pues continuamente hay que revisar las posibilidades de crisis ya que las situaciones no son estáticas, evolucionan, se ramifican y toman nuevas direcciones. Por ejemplo, las presiones sociales y políticas actuales han obligado a las instituciones a comportarse de una manera responsable frente a temas sensibles como la ecología, salud laboral, comportamientos agresivos, etc., conciencia que hace unos años no era tan patente. Ninguna organización pasa por alto las preocupaciones de sus públicos, de los consumidores, los medios de comunicación o las administraciones.

Para que resulte efectiva la auditoría de riesgos, es imprescindible identificar aquellos asuntos que puedan afectar al futuro de la organización y recopilar de forma exhaustiva os riesgos conocidos y desconocidos.[7] Hay que revisar de manera crítica los procedimientos de seguridad, calidad, planes de emergencia, puesto que los primeros riesgos ya están identificados en estas áreas. Entrevistar a directivos y empleados de todos los niveles sobre los puntos vulnerables, es una labor fundamental, ya que ellos conocen lo que funcionó o no en situaciones críticas y pueden sugerir mejoras en sus áreas de competencia. Es interesante que analistas externos lleven a cabo este cuestionario, puesto que favorece la objetividad.

[7] Véase el modelo de "incógnitas conocidas y desconocidas" en BLACK, S. *ABC de las relaciones públicas.* Barcelona, Gestión 2000, 1994.

Con las informaciones de esta auditoría se elabora un *mapa de riesgos* basado en fichas clasificadas según la gravedad de los acontecimientos y probabilidad de suceso. El documento final podrá ser consultado con facilidad a través de múltiples entradas, es decir, según el riesgo, su naturaleza, la gravedad, la trayectoria de la organización, etc. El análisis de todas estas variables aportará una visión general del estado de nuestra organización.

Nunca hay que olvidar que un rumor lanzado ante una audiencia indiscreta, un accidente fortuito o un suceso inesperado pueden derivar en unos titulares que lesionen nuestra imagen, pongan en entredicho la confianza de nuestros usuarios y dificulte nuestra viabilidad institucional. Asimismo, hay que tener en cuenta que muchas crisis se generan por un conflicto de intereses, por lo que n el mapa de riesgos hay que incluir:

- Los intereses de los competidores directos y su capacidad de influencia.
- Los de terceros que puedan sacar beneficio de la crisis en algún sentido.
- Los de los propios medios de comunicación, cuyo poder se multiplica en un mundo globalizado.
- Los de la opinión pública.

El manual de crisis

Se trata de un documento interno que recoge toda la información sobre los posibles riesgos y las instrucciones para afrontarlos. Ha de ser permanentemente actualizado con revisiones periódicas de las debilidades y fortalezas de la institución y los riesgos a que se exponen nuestros públicos objetivos. Debe explicar, clara y prácticamente, cuál es la reacción adecuada para cada tipo de riesgo detectado. La redacción del manual de crisis ha de ser exhaustiva pero no abrumadora, y debe cubrir, como mínimo, los siguientes aspectos:

- *Antecedentes* de otras crisis propias u otras del mismo sector de actividad.
- *Enumeración de los tipos de crisis* que podrían afectar a nuestra institución.

- *Datos de contacto* de todos los miembros del gabinete de crisis.
- *Base de datos* con todos los interesados o afectados por la crisis: fuerzas de seguridad -bomberos, policía, servicios sanitarios- personalidades públicas, autoridades políticas, sindicatos, colaboradores, usuarios, abogados, compañías aseguradoras, medios de difusión, asociaciones de vecinos, etc...
- *Lista actualizada de medios* de comunicación y periodistas especializados.
- *Diseño de una cúpula directiva* que establezca quién representará a la institución durante la crisis.
- *Modelos de comunicados* y convocatorias de prensa preparados para ser remitidos a los medios lo más rápidamente posible.
- Identificación de *expertos y técnicos* en distintas disciplinas, de reconocido prestigio, a quienes solicitar su colaboración para solventar la situación de crisis.
- *Estudios* que recojan la opinión y actitudes del público respecto a las actividades de la institución.

También ha de elaborarse un *dossier* con una selección de datos que deberán estar siempre disponibles, para que en un momento de crisis sean entregados a los medios de comunicación mientras continua la investigación y se generan acciones que neutralizan el conflicto. De este modo, se elimina el descrédito por el vacío informativo y se cubre la información durante los primeros momentos. Estos datos también pueden ser entregados a los públicos internos. Dicho informe ha de contener los siguientes apartados:

- Historia de la institución.
- Su estructura.
- Sus productos.
- Su posición en la sociedad o el mercado.
- Su política y estrategias.

El comité de crisis

El manual ha de incluir, obligatoriamente, el diseño de un equipo de gestión de crisis. Es imprescindible nombrar un comité que asuma la responsabilidad de actuar, tomar decisiones y comunicarlas durante el

proceso. Es importante sentar en la mesa de trabajo tanto a los representantes de los departamentos técnicos -seguridad, recursos humanos o calidad- que aportan una visión pragmática de sus áreas, como a quienes poseen una visión centrada en los usuarios, clientes, administrados o consumidores. En cualquier caso, hay que escuchar a todas las partes pero sólo uno debe decidir. Las figuras imprescindibles suelen ser:

- Un alto ejecutivo de la institución. Será la cabeza del comité y actuará de coordinador.
- Un técnico del departamento afectado.
- Un profesional de la comunicación. Puede pertenecer la propia organización o a una agencia externa, especializado en la gestión de crisis.

Hay quien además incluye un creativo, un psicólogo, un abogado, un jefe de seguridad.

La gestión del comité de crisis debe dedicarse a la toma de decisiones para resolver el conflicto y comunicarlo a la opinión pública. Ha de contar con un lugar específico donde reunirse, dotado con todos los materiales necesarios para un imprevisto: planos, legislación, organigramas, directorios, además de ordenadores, impresoras, líneas de teléfonos, zonas de descanso... y todo aquello imprescindible para *sobrevivir* a jornadas tensas y maratonianas. Es aconsejable el tener previsto también un coordinador suplente para sustituir en caso de ausencia al principal.

Simulacros de crisis

En lo que respecta al área de comunicación, la primera medida preventiva frente a una crisis es, como ya sabemos, una correcta gestión cotidiana de la información, tanto interna como externa. Hay que disponer de unos ficheros perfectamente actualizados con los datos de los periodistas y tener listos los modelos de comunicados para una inminente situación de crisis. Los simulacros han efectuarse en los siguientes apartados:

- Encuentros con medios de difusión.
- Formación de portavoces.

- Comunicación con un público hostil.
- Análisis de posibles preguntas y respuestas.

CUANDO ESTALLA LA CRISIS

La primera decisión a tomar es la de catalogar la situación como de crisis para activar los operativos previstos: localización y convocatoria del comité de crisis, aplicación de los planes de emergencia e inicio del seguimiento intensivo tanto de los medios de comunicación como de los demás canales relacionados con las opiniones exteriores. Mantener la disciplina resulta primordial ya que el bombardeo de preguntas por parte de las autoridades, medios de difusión, asociaciones, sindicatos y público es inmisericorde. No sólo hay que enfrentar la crisis real sino también la ansiedad generada alrededor. Por eso, hemos de orientarnos hacia nuestros tres objetivos básicos:

- *Acabar* rápidamente con la crisis.
- *Limitar los daños* al máximo.
- *Restaurar la credibilidad* de la organización, si ha resultado dañada.

a) El control de la información

Una forma sencilla de vigilar la entrada y salida de información, tanto para la prensa como para todos los públicos, es designar una especie de *controlador* que centralice las llamadas entrantes y otro para la información saliente (proceda de otros departamentos de la corporación, organismos, periódicos, consumidores o proveedores), la analice, priorice y archive, comentándolo al resto del comité. La información recogida sirve en la toma de decisiones y la comunicación. Así ninguna noticia del exterior pasa desapercibida y se evitan duplicaciones en la información y fallos en las contestaciones. De igual manera, la salida de información también queda documentada y coordinada por una misma persona, aunque no sea la única que contacte con los públicos. Es importante guardar registro de lo recibido y emitido desde notas de prensa, llamadas a autoridades o lo publicado por los canales internos. En caso de que haya después cualquier tipo de proceso judicial, reclamaciones a las aseguradoras, o simplemente como mero control de la gestión, es importante saber cuáles han sido las acciones emprendidas.

La comunicación interna

A veces, el propio marasmo de una crisis no contempla los aspectos emocionales que ésta conlleva. Los miedos a las pérdidas de empleados o colaboradores pueden resultar un factor mayor de distorsión. Hay crisis que *separan*, en que se tensan las relaciones internas porque sus intenciones o consecuencias son percibidas de forma muy distinta por los dos agentes básicos de la comunicación interna: la cúpula de la organización y los trabajadores (crisis socio-laborales, transformación de proyectos, cambios políticos...). Hay otras crisis en que los intereses de ambas partes son *coincidentes* (pérdida de confianza en el servicio o producto, enfrentamientos con el resto de la sociedad...) En todo caso, esta coincidencia o separación de intereses resulta vital para la configuración de la estrategia de comunicación interna y de actuación de los empleados en un momento de crisis.

Generalmente, las directivas toman una actitud paternalista y oscurantista ante una crisis. Tapan sus ojos y oídos como si el rumor no corriera por toda la organización y los empleados no se fueran a enterar de lo que sucede, incluso antes que muchos de los ejecutivos. Por lo tanto, dentro del análisis de riesgos sería interesante el incluir un apartado relativo al clima laboral. El compromiso de los trabajadores y su potencial reacción ante una crisis es un riesgo/oportunidad a considerar. Conociéndolo, se pueden planificar las posibles actuaciones y así poner en marcha las estrategias preventivas básicas para mejorarlo.

Dentro de las estrategias esencialmente informativas en momentos de crisis, la comunicación interna se centrará en explicar a los empleados lo sucedido, o lo que está sucediendo, para atraer sus energías de manera constructiva a fin de superar el proceso. Evidentemente, esto nos exige disponer de canales inmediatos de comunicación y tenerlos *capitalizados* para que resulten efectivos. La trasmisión de la información a través de los canales físicos –web, tablón de anuncios, comunicados internos...- e interpersonales son definitivos.

Dejando a un lado esas crisis en las que los empleados no están al tanto, en el resto debemos contemplar cuál es la manera en que deseamos que proceda la plantilla. Generalmente nuestro interés es que actúe como portavoz o como agente activo ante el entorno. Para ello, los trabajadores habrán tenido que asumir el punto de vista de la directiva y

comprometer su credibilidad personal en su ambito actuando de "portavoces constructivos". Esto sólo se consigue cuando la dirección ha asumido una *política comunicativa* con los públicos internos y no meramente informativa, en un proceso que conlleva influencia mutua, integrando a las personas o colectivos alrededor de un proyecto organizacional conjunto. Si la dinámica general ha sido meramente *informativa*, es decir, trasladar a los empleados lo que se considera que deben hacer o saber, es difícil que en un momento crítico se integren en un proyecto que no ha respetado sus criterios e intereses.

Por eso hay que mantener *engrasados* los canales de comunicación para que funcione la mejor ecuación posible:

Gestión positiva de la crisis = información + credibilidad

Para que esto actúe, además de incorporar de manera periódica a la agenda de trabajo la posibilidad de una crisis y las actuaciones preventivas y reactivas, es imprescindible que los mandos asuman el papel de portavoces de la institución ante sus colaboradores, acostumbrarles a este ejercicio periódico no crítico y entregarles contenidos y soportes que les faciliten el trabajo. Es interesante también utilizar las oportunidades que ofrece la comunicación informal para estructurar redes que faciliten a la dirección la capilaridad informativa de manera autónoma. La ejecutiva de cualquier organización no puede enfrentar una crisis con sus empleados, los mandos intermedios, los sindicatos o el comité de empresa aprovechando la coyuntura para denunciar posibles irregularidades de la organización. Durante una crisis no es el mejor momento para destapar problemas que no hayan sido percibidos por las audiencias. Es imprescindible evitar los enfrentamientos entre las opiniones de los trabajadores y de la dirección y mantener un discurso uniforme.

En plena crisis es recomendable que el máximo responsable institucional dirija unas palabras a los trabajadores y, si es posible, que efectúe un encuentro con los principales directivos para que la situación se comunique en cascada al resto de la plantilla. Así, se reduce el riesgo de que los empleados deduzcan que la directiva ha abandonado sus responsabilidades.

Hay que mantener informados al resto de los posibles afectados.

Para no pasar a nadie por alto, es útil elaborar un *mapa de audiencias*, en el que se incluyan absolutamente todos los públicos y saber qué información se le ha trasmitido a cada uno.

En caso de haber fallecidos o heridos graves, aquellos que deben ocupar el primer lugar en nuestras comunicaciones son las personas afectadas. Frente a cualquier otra consideración, ellos merecen la mayor relevancia en nuestros mensajes, un mensaje con ideas sencillas, emitido desde el sentimiento. En cualquiera de los casos, y sobre todo en los graves, hay que dar la cara.

Las relaciones informativas

Lo que más preocupa a los directivos y políticos es aparecer en los medios de comunicación. Pero la prensa no es el enemigo, sino la propia crisis, y los medios actúan en las sociedades democráticas como un elemento de control que en muchos casos evitan y denuncian diferentes abusos. Una crisis es noticia porque atrae el interés del público. Aunque parece un concepto subjetivo, hay elementos que las definen; por ejemplo, tiene mayor interés lo cercano que lo lejano (un niño atropellado en nuestro barrio que un avión estrellado en la selva amazónica), lo humano frente a lo impersonal (un desfalco frente a un satélite que desaparece), lo extraordinario ante lo habitual, la polémica frente al consenso, la crítica sobre la alabanza y, por supuesto, lo oculto. Los directivos de cualquier organización han de ser conscientes de que los temas relativos a la seguridad, la supervivencia, el miedo y la muerte casi siempre van a ser noticia.

Es evidente que no todos los medios son iguales, y en una crisis han de preocuparnos más los de alcance nacional por su repercusión en la opinión pública. Las agencias de noticias, que a veces se olvidan por su poca visibilidad pública, son fundamentales pues llegan a todos los medios –internacionales, nacionales, regionales y locales-. Si ellas son las primeras en informar, es muy posible que en breves instantes la crisis se convierta en un tema de alcance general. Por eso, es muy importante contar con ellas a la hora de emitir un comunicado. Serán el vehículo más fiable para difundir nuestra información. A pesar de lo anterior, hay que tratar por igual a todos los medios, puesto que cada uno tiene su

audiencia y no se puede despreciar ninguno.

b) El mensaje

A la hora de redactar un mensaje, hay que plantearse las siguientes cuestiones y responder a las preguntas que inevitablemente lanzarán los periodistas:

- ¿Qué pasó realmente?
- ¿Hubo muertes o lesiones?
- ¿Cuál es el daño?
- ¿Por qué ocurrió?
- ¿Quién o qué es el responsable?
- ¿Qué se está haciendo para solucionarlo?
- ¿Cuándo terminará todo?
- ¿Es la primera vez que ocurre?
- ¿Hubo signos o indicios que lo previnieran?

En cuanto a los contenidos de los mensajes hay que tener en cuenta:

- Si hubo un error que provocó la crisis, mejor admitirlo. La polémica sobre su existencia alargará la crisis en el tiempo y, si se prueba en el futuro, probablemente desencadenará otra crisis. Asumir el error lleva implícita la voluntad de subsanarlo.

- Si ha habido fallecidos, heridos o daños graves a los intereses propios o de terceros, es preciso mostrar con acciones claras la preocupación de la institución por los afectados. Debe incidir en que existe un profundo pesar por esos perjuicios y enumerar las acciones emprendidas para, en lo posible, subsanarlos.

- Si los daños no son graves, valorarlos en su justa medida. No darles importancia si realmente no la tienen.

- Si no existe urgencia, mejor investigar a fondo. Manejar los datos contrastados y aplazar nuevas argumentaciones para cuando se tengan todas las pruebas.

- Si no se sabe la respuesta a lo que están preguntando, tratar de hablar

con el periodista más tarde, y cumplir el compromiso llamando, aunque sea para notificar el envío de un comunicado oficial o convocar a una rueda de prensa.

c) El portavoz

Tan importante como la correcta redacción y la rápida emisión del mensaje es la actitud del mensajero. El portavoz habrá de recurrir a todas sus habilidades comunicativas para evitar cualquier sensación de desconcierto, agobio, engaño o arrogancia. Incluso en la situación más tensa, el periodista que hay enfrente no es el enemigo, ni tampoco un amigo con un hombro sobre el que llorar -el *victimismo* no cuenta con demasiadas simpatías entre la opinión pública-; es un profesional que está realizando su trabajo y quiere hacerlo bien. De cada uno dependerá que su mensaje llegue a la sociedad con los matices más favorables para su imagen.

La información ha de trasmitirla un solo comunicador, el portavoz, quien ha de tener presente las siguientes normas para unas buenas prácticas:

Lo que debe hacer el portavoz	**Lo que ha de evitar el portavoz**
Reunir toda la información posible	Informar sin el conocimiento previo y la aprobación del gabinete y de la alta dirección
Evitar el silencio informativo comunicando lo antes posible	Permitir que los miembros del gabinete hagan declaraciones públicas sin preparar previamente sus intervenciones
No apresurarse a comunicar por la presión de los periodistas u otros grupos de poder	Comunicar sólo a los medios *amigos*

Determinar el formato de la comunicación (nota de prensa, carta, reuniones con representantes, entrevista individuales, rueda de prensa...)	Mentir sobre información crucial
Establecer un mecanismo de seguimiento de los medios y resúmenes de prensa para comprobar el alcance de la crisis	Reservarse datos fundamentales para minimizar el acontecimiento
Determinar la secuencia y la coherencia de la comunicación, en caso de que se trate de una crisis con extensión en el tiempo	Mostrar incompetencia, falta de control y arrogancia
Aconsejar sobre la política de la compañía en cuanto a rumores e imprecisiones aparecidas en los medios de comunicación	Ser insensible a las implicaciones emocionales entre los afectados por el acontecimiento
Analizar todas las posibles implicaciones del acontecimiento	Dar información *confidencial* a periodistas u otros representantes de grupos involucrados
Proponer el plan de acción para el relanzamiento de la imagen corporativa que contemple a todos los públicos	Tener en consideración a los periodistas sólo a la hora de comunicar

Es útil el nombrar a un portavoz específico para una crisis, su imagen quedará ligada a ella y en el futuro, cada vez que tenga una comparecencia, el público la recordará. Ha de ser una persona perfectamente informada sobre la institución y que goce de la pertinente preparación para responder de manera adecuada las preguntas de un periodista.

Cualquier portavoz ha de tener muy presente cuál es su papel en la gestión de la crisis. Sólo ha de trasladar a la opinión pública los mensajes básicos de la institución a la que representa con eficacia y honestidad.

El resumen de prensa

Uno de los instrumentos básicos que hemos de considerar lo largo del desarrollo de una crisis es el resumen de prensa. Este documento, que recoge toda la información aparecida sobre el conflicto, ha de ser elaborado a diario y examinado exhaustivamente por el gabinete de crisis.

El análisis de lo reflejado en los medios, la valoración del *calado* de nuestro mensaje en la opinión pública, la actitud de los periodistas o la aparición de mensajes contradictorios, constituyen una referencia obligada para mantener o variar la dirección de nuestros comunicados. Los ajustes que debamos introducir hay que hacerlos conociendo el estado de la opinión pública. Trabajar de espaldas a ella nos llevaría a la pérdida de nuestra credibilidad.

LA SOLUCIÓN DE LA CRISIS

Pasado el momento álgido, con la vuelta de la calma, se impone la reflexión. Es importante no confundir el final técnico de la crisis con su cierre definitivo. Desmantelar todo el operativo demasiado pronto es poco efectivo, pueden quedar "flecos" pendientes y surgir brotes inesperados. De todas formas hay que cerrar la crisis tanto de cara al exterior como al interior. Ahora el máximo responsable debería erigirse en portavoz y dar por finalizado el conflicto. Conviene reservarlo para estos momentos, y que no se haya *quemado* a lo largo del proceso. Aunque parezca un consejo cínico, ha contribuido a la superación de numerosas crisis tanto políticas como empresariales.

Una crisis bien gestionada se demuestra comprobar los resultados positivos de los siguientes aspectos:

- Se ha demostrado un control de la situación desde el primer momento.
- Los mensajes han llegado a todos las audiencias con claridad.
- El impacto en la imagen de la institución ha sido mínimo.
- La fidelidad de usuarios o las ventas, en su caso, se mantiene.
- La cobertura informativa decae tras los primeros momentos.

Respecto a la respuesta mediática y a la comunicación con los diferentes públicos, es interesante identificar las posturas para tenerlas en cuenta en próximas crisis. En lo tocante al deterioro de la imagen, una forma de abordarlo será planificar una escalada de buenas noticias, sobre el asunto de la crisis o sobre otros, que se remitirán a los medios y a nuestros colaboradores inmediatos. Otra manera es mantener abiertas y fluidas las relaciones establecidas con los medios, los periodistas y los agentes externos con los que se ha trabajado durante el proceso. Es importante agradecer la ayuda a todos aquellos que han colaborado a difundir nuestro mensaje, desde los medios de comunicación hasta los políticos, empleados, sindicatos, líderes de opinión o particulares. Se abre un nuevo periodo para estrechar lazos y es el momento de revisar, normalizar y restablecer nuestras vías habituales de comunicación interna y externa.

Concluida la crisis, de cara al interior hay que mantener activado el sistema de comunicación y evitar que la organización se sumerja en un clima de ensimismamiento que le impida abrirse a nuevos horizontes. De cara al exterior, hay que mantener la credibilidad.

La crisis como oportunidad

A menudo, la amplitud de los aspectos negativos nos impide considerar los *beneficios* de una crisis. Sin embargo realmente los hay y dentro de la institución pueden nacer las siguientes oportunidades:

- Movilizar toda la organización.
- Despertar del letargo a las instituciones pasivas.
- Ayudar a crear una identidad en organizaciones con una cultura propia débil.
- Descubrir los líderes que existen en todas las corporaciones.
- Elaborar nuevos análisis y a crear proyectos.
- Diferenciar la organización real de la imagen creada por la propia organización.

En cuanto a la imagen exterior:

- Una exposición pública de la organización que no se daría fuera del contexto de la crisis.

- Una atención continua del público mientras continúen los acontecimientos.
- La posibilidad de lanzar mensajes positivos sobre la corporación, sus productos y servicios desde el primer momento (no deben aparecer al final de la crisis, cuando la atención decae, ya que pueden interpretarse como *sospechosos*, tendentes a la manipulación y, en determinadas situaciones, ser contraproducentes).
- La activación de un sistema de comunicación con que afrontar las futuras crisis.
- La verificación y corrección de los hábitos de comunicación.

Lo mejor de una crisis es que antes o después tiene que terminar, porque sino acabaría con nosotros y la institución. Si se analiza lo que se hizo bien, y se mejora lo que se hizo mal, entonces, la siguiente crisis nos parecerá mucho menor. Como en el juego del ajedrez, la estrategia se corrige y se adapta en cada ocasión sobre la base de los movimientos del adversario y de las variaciones de la partida específica. Esto hace de cada partida, de cada crisis, algo único; no obstante, los movimientos posibles del juego suelen ser un número limitado y bien definido, cuya combinación produce infinitas posibilidades.

BIBLIOGRAFÍA

ALBRECHT, S. *Cómo negociar con éxito.* Buenos, Aires, Granica, 1994.

BEL MALLÉN, J. I. *Comunicar para crear valor.* Pamplona, Eunsa, 2005.

BENAVIDES, J. *Dirección de comunicación empresarial e institucional.* Barcelona. Gestión 2000. 2001

BLACK, S. *ABC de las relaciones públicas.* Barcelona, Gestión 2000, 1994.

FITA TRIAS, J. *Comunicación en programas de crisis.* Barcelona, Gestión 2000, 1999.

GONZALEZ HERRERO, A. *Marketing preventivo: la comunicación de crisis en la empresa.* Barcelona, Casa editorial Bosh, 1998.

JOHNSON, J. *La gestión de la comunicación.* Madrid. Ediciones de las

Ciencias Sociales, 1991.

LÓPEZ-QUESADA GIL, M. *¡Estamos en crisis!* Madrid. Dosat 2000.

MITROFF, I. y PEARSON, C. M. *Cómo gestionar una crisis.* Barcelona, Gestión 2000. 1997.

PIÑUEL RAIGADA, J. L. *Teoría de la comunicación y gestión de las organizaciones.* Madrid, Síntesis, 1977.

VEGA, FERNÁNDEZ, E. *Gestión internacional de crisis*. Madrid, Instituto universitario General Gutiérrez Mellado, 2006.

TROUT, J. *Grandes marcas. Grandes dificultades.* Madrid. McGrawHill, 2002.

WESTPHALEN, M. H. y PIÑUEL, J. L. *La dirección de comunicación.* Madrid, Ediciones del Prado, 1993.

La gestión de crisis migratorias

Juan Carlos Rodríguez Búrdalo *

General de división de la Guardia Civil

El modo en que una sociedad trata a
los extranjeros demuestra su grado de humanidad
Francis Bacon

Cuando un hombre es amable y cortés
con los extranjeros, demuestra que es
un ciudadano del mundo.
Richard Lewis
Unidad de Asilo e Inmigración de la UE

LA INMIGRACIÓN EN ESPAÑA: CIFRAS, SU INTERPRETACIÓN Y PROGNOSIS

Con fecha 11 de octubre de 2006, el Congreso de los Diputados elaboró un interesante documento bajo el título de: *bases para una politica de inmigracion comun*.

Entre otros aspectos, dicho documento advierte de que las migraciones son un fenómeno global. En Naciones Unidas calculan que 191 millones de personas viven fuera de sus países de origen, y de ellos

* Subdirector de Conducción de Crisis del Departamento de Infraestructura y Seguimiento para Situaciones de Crisis de la Presidencia del Gobierno.

30 millones, en situación irregular. Seis de cada diez viven en países desarrollados. Europa es el primer continente en número de migrantes seguido de Asia y de América del Norte.

El documento continúa señalando que España es, según el último informe mundial de población de la ONU, el décimo país del mundo por número de inmigrantes. En Europa, que se ha convertido en los últimos años en el primer destino de la emigración (1 de cada 3 emigrantes del mundo llega al viejo continente), España está por detrás de Alemania, Francia y Reino Unido. La inmigración ha sido y es muy positiva para nuestro país, del mismo modo que lo fue para los países de nuestro entorno en su momento de mayor desarrollo. De hecho, ese desarrollo no hubiera sido posible sin la aportación de los inmigrantes. Uno de los factores que ha convertido a España en la octava potencia económica mundial ha sido la incorporación de los inmigrantes. Según un reciente estudio, gracias a tal aportación la renta per cápita de los españoles ha aumentado un 2,6%; sin ella habría descendido en un 0,64%.

Desde 1999, las cotizaciones de los extranjeros a la Seguridad Social superan los 20.000 millones de euros y, sólo este año, estas cotizaciones, supondrán una cantidad equivalente a las aportaciones realizadas por el Estado al Fondo de Reserva, 8.000 millones de euros. Indiscutiblemente la inmigración se ha convertido en un fenómeno prioritario que está generando cambios profundos en la sociedad española, constituyendo un desafío muy complejo que debe ser abordado desde una perspectiva global e integral.

En la actualidad, el fenómeno migratorio se vincula con la seguridad poniendo un acento relevante en uno de los ejes centrales de las políticas migratorias: el control de las fronteras de los Estados soberanos. Europa se ha convertido desde los primeros años 50 en un continente muy apetecible y casi irrenunciable para la inmigración, situándose entre los temas prioritarios de su agenda. El primer polo de atracción serían los países centroeuropeos, sobre todo, Alemania, Francia, Holanda y Bélgica. Los países nórdicos, tal vez con la ligera excepción de Dinamarca, han sido tradicionalmente poco receptivos. Seguramente su situación geoestratégica a efectos de la inmigración, les ha llevado a preocuparse más por motivaciones altruistas y humanitarias, como puedan ser los temas de asilo, atención al refugiado, etc., que a los asuntos de control de la inmigración irregular, que no han sufrido.

Son los países del sur de Europa, el área mediterránea, tradicionalmente emisores, los que han pasado en las últimas décadas de proveedores a receptores. Se han convertido en sectores preferentes de inmigración, situándose en los lugares de cabeza. Un problema relevante que ha devenido casi en estructural. Su desarrollo económico y cambios en los patrones sociales mucho han tenido que ver con esta situación. El cambio de tendencia se ha producido desde 1972 en Italia, 1975 en Grecia y España y 1981 en Portugal.

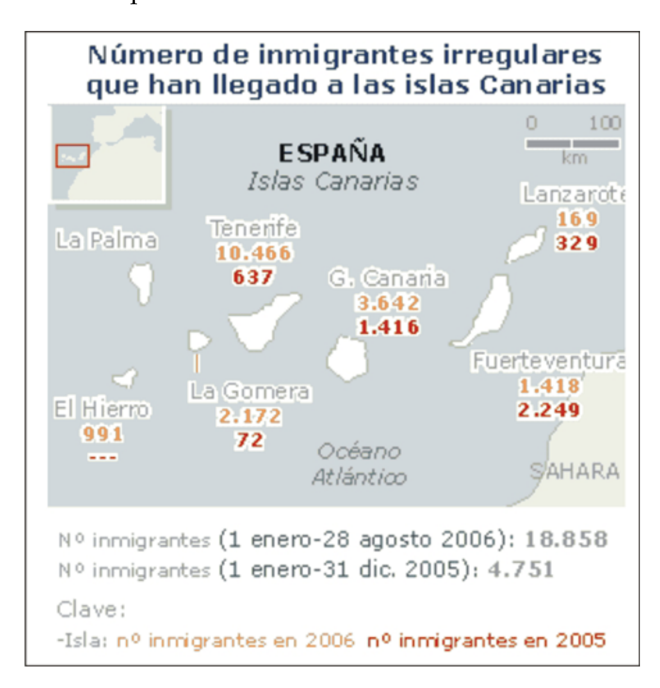
En el caso de España, las cifras globales de extranjeros han ido aumentando desde la década de 1980. Estudios de Lora-Tamayo[1] y de Vicente Gozálvez Pérez[2], contienen datos de enorme relevancia. En 1981 los inscritos en el censo eran 234.000 extranjeros (0,5 % sobre la población total). En 1991 eran ya 353.000 (0,9 % de la población total), aunque en esa fecha pueden calcularse unos 130.000 más de los censados. Según el *Anuario Estadístico de España, 1996*, en 1994 la cifra de oficialmente inscritos era de 462.000, aunque la cifra real rebasaba ampliamente, sin duda, el medio millón, lo que representaría el 1,5% de la población total española, según apreciación de Lora-Tamayo en su obra anteriormente citada. Es una cifra ya significativa, pero todavía reducida, en comparación con otros países comunitarios, tanto en términos absolutos (Alemania en 1991, 6 millones de extranjeros; Francia, 3,6 millones; Reino Unido, 1,8 millones; o Suiza, 1,2 millones), como en términos relativos (Luxemburgo 28,4%; Suiza 17,1; Bélgica 9,2; Austria 6,6; Alemania 6,3; Suecia 5,7; Holanda 4,8).

Sin embargo, es a partir de 1997 cuando España aporta en la última década un contingente migratorio destacado al conjunto europeo, ciertamente el mayor del continente. Aquel año la cifra fue de 94.400 personas para seguir ascendiendo uno tras otro, en una impresionante escalada cuyo cénit se alcanza en 2002 con más de 649.000 personas, cifra que, muy ligeramente a la baja, ha seguido manteniéndose hasta 2007. Según el informe sobre migraciones internacionales de la OCDE, hecho

---

[1] LORA-TAMAYO, "Valor de la inmigración extranjera en España", Espacio, Tiempo y Forma, Serie VI, Geografía, UNED, Madrid, nº 7, 1994, págs. 83-134.
[2] GOZALVEZ PEREZ, Vicente, "L'Immigration étragère en Espagne", Revue Européene des Migrations Internationales, vol. 12, nº 1, 1996, págs. 11-38.

público a mediados de junio (*ABC* 26.06.07), Estados Unidos fue el principal receptor de inmigrantes en 2005, con 1.122.400 entradas y un incremento del 17% respecto a 2004. A continuación figura España con 682.700 y un aumento del 6%. Un dato a destacar es que en 2005 España recibió el 40% de todos los flujos migratorios hacia la UE, en su mayoría, personas jóvenes que no pudiendo sobrevivir en sus países de origen, llegan dispuestos a asumir trabajos y condiciones que la población laboral española rechaza. Se trata, mayormente, de ocupaciones de la agricultura extensiva, cosechas de urgente recolección o productos muy perecederos (Almería, Murcia, Lérida, Barcelona); los trabajos más penosos y de menor cualificación en la construcción (Madrid, Barcelona, País Vasco, Galicia) y, en menor medida, la minería residual (Asturias, León, Palencia). En la mujer, trabajos domésticos, recolectores, limpieza urbana, etc. Las restricciones que las políticas de inmigración rigen en Europa, provocan muchas entradas irregulares, lo que hace que buena parte de estos inmigrantes se vean obligados a vivir en condiciones marginales y a aceptar trabajos que están fuera de la legalidad, incluso a veces sujetos a la explotación más inhumana.



Fuente: Ministerio de Asuntos Exteriores; elmundo.es

El 16 de marzo de 2005, la Comisión Europea publicó un Libro Verde sobre cómo hacer frente al cambio demográfico. En sus páginas puede verse cómo de los grandes Estados miembros solamente el Reino Unido y Francia experimentarían un crecimiento entre 2005 y 2050. Respecto a España, el Libro Verde citado nos adjudica un crecimiento no uniforme próximo al 5 % en el período contemplado (2005 / 2050). Dicho de otra manera, nuestro país se enfrenta a una evolución parecida al resto de Europa, lo que a unos y otros obliga a plantearse con rigor analítico el binomio desarrollo económico - situación demográfica, porque si en España, en los últimos años, la inmigración ha alcanzado cotas espectaculares, superando una cuarta parte de la cifra total europea, en cambio no podría afirmarse, a medio y largo plazo, que la llegada a nuestro territorio de un cuarto de millón de nuevos inmigrantes al año fuera sostenible, pues este fenómeno de la inmigración, con ser antiguo ya en buena parte de Europa, resulta relativamente novedoso en España y por tanto de difícil apreciación y valoración todavía en todas sus implicaciones económicas y sociales. Sí podemos servirnos de la experiencia de otros, y ésta nos explica el recelo y preocupación por parte de la opinión pública cuando la proporción de inmigrantes supera los estándares socialmente aceptados[3]. De hecho, las encuestas y otras fórmulas de medición de la opinión pública, cada vez señalan con mayor insistencia en esta dirección. Tal vez no tarde mucho en advertirse en España un giro en las posiciones sobre política de inmigración que buena parte de los partidos políticos europeos incorporan ya a sus programas electorales, introduciendo en ellos, como Francia o Italia por ejemplo, las tendencias restrictivas sensibles al electorado. En España no hay un sentimiento generalizado de rechazo a los inmigrantes, aunque sí se han producido algunos brotes racistas esporádicos potencialmente generalizables. El discurso de algunos políticos en términos radicales, en ocasiones escasamente contrastados con cifras veraces y fiables, alimenta el racismo: la vinculación sistemática de la inmigración con la delincuencia y la inseguridad o con una presunta pérdida de identidad, son discursos que provocan el miedo y el rechazo al inmigrante y

---

[3] CiU, a través de Durán i Lleida, en declaraciones a los medios (*LA RAZÓN*, 13.05.07), propuso que las condiciones de los inmigrantes que entran en España a través de la reintegración familiar, se hagan bajo criterios más restrictivos, hasta asegurar trabajo y vivienda dignas.

quiebran la convivencia y la cohesión social. En cuanto a lo que se refiere a la inseguridad y la delincuencia, hay estudios de expertos[4] que relacionan de manera indubitada inseguridad-delincuencia-inmigración, mientras que también hay datos concretos de algunos sindicatos policiales que desmienten en los medios de comunicación este discurso tildándolo de pretencioso y fines espurios. La Comunicación de la Comisión Europea de julio de 2006, al revisar la estrategia de lucha contra la inmigración ilegal bajo la preocupación de las acciones y movilidad terroristas que se aprovechan de los cauces abiertos a la regularización de la inmigración, hace expresa mención a las consecuencias que la desatención de este aspecto de la seguridad puede acarrear a las opiniones y reacciones de las poblaciones de los países que lo sufren, minando la credibilidad de la política de inmigración común. En cualquier caso parece que el recurso a la "seguritización" de la inmigración es ampliamente denostado y considerado contraproducente a medio y largo plazo, tanto para los inmigrantes como para los ciudadanos de los países receptores.

Así las cosas, la pregunta del millón se formula fácilmente, ¿qué niveles o tasas anuales de inmigración consideran aceptables los españoles? La respuesta ha de contemplar nuestra situación geopolítica en este asunto. Somos la frontera sur de Europa y el flujo medio anual de entrada en el último quinquenio puede cifrarse en torno a las 600.000 personas. Si este ritmo mantuviese tendencia alcista es probable que a medio plazo España se convirtiera en el país europeo con más extranjeros, lo que a juicio de todos los analistas supondría costes

---

[4] AVILÉS, Juan, Revista del Instituto Elcano ARI Nº 103-2003 2.09.2003: "La percepción de que un creciente porcentaje de los delitos perpetrados en España es obra de delincuentes extranjeros resulta confirmada por los datos policiales, judiciales y penitenciarios disponibles. La tasa de delincuencia de los residentes extranjeros es mayor que la de los autóctonos, tanto en España como en otros países europeos. Los extranjeros representan el 4% o el 5% de la población española, pero casi el 9% de los condenados y el 27% de los detenidos por delito en 2001. Los factores que inciden en estas elevadas tasas son de muy diverso tipo, desde la estructura por sexo y por edad de la población inmigrante hasta el auge de la delincuencia organizada transnacional. Las teorías criminológicas de la privación relativa y el control social ayudan a comprender el problema".

políticos para los partidos que no calcularan las estrategias que en esta materia exige la acción de gobierno. Por otra parte, una mirada a la Historia nos advierte de que nunca ha existido crecimiento económico sin crecimiento sostenido de la población; por el contrario, si el índice de crecimiento de la población decae o se estanca, se produce un proceso de envejecimiento negativo para el desarrollo económico. En definitiva, la inmigración es y será siempre una fuente de conflicto social que tarde o temprano tendrá unos costes políticos. Por lo tanto, el asunto no puede abordarse sino desde el análisis riguroso de consecuencias. Así, por estudios de extraordinario rigor y credibilidad, sabemos que la población nativa de España empezará a descender a partir del año 2010 aproximadamente, lo que acarreará una reestructuración sustancial de la pirámide de población, y que solamente puede lograrse una desviación de esta tendencia por medio de la inmigración. Dicho de otro modo, el "motor demográfico" de España depende de la inmigración futura, lo que presenta una mirada mixta: positiva y negativa. Positiva en cuanto que la inmigración se puede controlar mediante la articulación de políticas convenientes; negativa, porque requiere unas posiciones, debate y decisiones político-sociales difíciles y delicadas con respecto al *tantum* y naturaleza de la inmigración que se desea en el futuro. Por eso a España le toca responder a preguntas trascendentales: ¿cuántos inmigrantes debería tener entre el momento actual y el año 2050? ¿Cuáles y de qué magnitud serán los problemas demográficos de España en 2050?

La Ley Española de Extranjería, vigente desde 2000, y el reglamento de 2005 no explicitan suficientemente ni la forma de entrar legalmente como inmigrante en España ni cuántos inmigrantes aceptará al año. Según el balance de la Secretaría de Estado para la Extranjería, de enero de 2004, en nuestro país residían entonces, legalmente, 1.647.011 extranjeros (el 34.7%, ciudadanos de la UE). Del total de inmigrantes regularizados a los que se refería, los más beneficiados fueron rumanos, búlgaros, argentinos, ecuatorianos, colombianos y peruanos.

Según Richard Sandel, investigador principal del Área de Demografía, Población y Migraciones Internacionales del Real Instituto Elcano: "*e*l 7 de mayo de 2005 España finalizó una de las mayores campañas de regularización extraordinaria de inmigrantes irregulares llevada a cabo hasta la fecha a nivel mundial. Todavía queda por ver cuál será el resultado final del proceso, pero se han presentado cerca de

700.000 solicitudes, lo cual indica que la cifra de solicitudes aprobadas puede superar en número a las de todas las anteriores campañas de regularización extraordinaria en España juntas. Lo que es más, una vez que se concede el estatus de inmigrante regular a los solicitantes, cabe esperar que sus familiares obtengan permisos de residencia. El ministro de Trabajo y Asuntos Sociales ha mencionado que hasta 400.000 personas podrían recibir un permiso de residencia en esta "segunda oleada" de la campaña de regularización."

A comienzos de 2007, Cataluña, Madrid, Andalucía, la Comunidad Valenciana y Canarias encabezaban la lista de comunidades autónomas con mayor población extranjera de la UE. En cuanto al número de inmigrantes de fuera de la UE, el orden de precedencia es ligeramente distinto. Madrid encabeza la lista, le siguen Cataluña, Comunidad Valenciana y Andalucía. En Madrid, la mayoría de los inmigrantes son iberoamericanos; en Cataluña, y Andalucía africanos; en la Comunidad Valenciana, iberoamericanos. En el ámbito nacional, la colonia marroquí sigue siendo la mayor, porque su incremento porcentual del 25% en 2007, ha desbancado al senegalés (22%), que el pasado 2006 fue el colectivo más numeroso llegando a alcanzar un 41%. Es también el marroquí el colectivo con más afiliados a la Seguridad Social. Le siguen, el ecuatoriano, colombiano y rumano.

Si ya anteriormente se ha expresado que la inmigración es y será siempre una fuente de conflicto social, tal vez no sea ocioso prevenir que el nivel óptimo de inmigración suele asociarse más probablemente a las percepciones de la opinión pública y el electorado que a cualquier otro factor, lo que puede coincidir, aunque no necesariamente, con la necesidad económica de inmigración y la necesidad de reducir los problemas demográficos. Los datos publicados por el Centro de Investigaciones Sociológicas en junio de este año señalan la Inmigración (34'5%) en el tercer lugar entre los asuntos que preocupan a los españoles, por detrás solamente de la vivienda (34'9%) y el paro (42'2%)[5]

---

[5] Adviértase que en el tiempo de hacerse públicos estos datos por el CIS todavía la banda terrorista ETA no había comunicado la ruptura del alto el fuego permanente.

Por tanto, si partimos de la situación descrita, es evidente que las políticas actuales no son diseñadas para asegurar un flujo de entrada constante de inmigrantes, con independencia de que su objetivo sea conseguir una tasa de inmigración más moderada (como se asume en el *Libro Verde de la Comisión Europea*), o si el objetivo sea proporcionar una tasa sustancial de inmigrantes, como asume el INE, al vincular las tasas de inmigración con el mercado de trabajo. En este sentido, si el objetivo se plantea en garantizar un número de inmigrantes de la magnitud prevista por el INE, debe advertirse que ello implica pasar de una proporción de alrededor del 8% al 28% del total de la población en un período de tiempo de unos 50 años. En consecuencia, las políticas referenciales habrán de ser revisadas para generar una inmigración regular cierta de alrededor de 250.000 personas al año. Para lograrlo, la sociedad española tiene que aceptar una mayor implicación en los cauces de información, conocimiento y pautas de desarrollo de la inmigración, con el objetivo fundamental de integrar a la comunidad de inmigrantes, consciente de que sólo por esta vía la inmigración producirá beneficios para la colectividad nacional. Porque un país, una comunidad vecinal o de cualquier tipo, difícilmente puede estar preparada sin un esfuerzo anterior para acoger lo que no conoce y hacerlo bien; hace falta un tiempo de mutuo conocimiento e intercomunicación para superar las diferencias. Pero también hace falta una política activa de integración, ésa que seguramente en las administraciones públicas a todos los niveles (local, provincial, autonómico y estatal) tal vez no han sabido ni prever ni improvisar con eficacia. En este sentido, las *Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Bruselas*, de 4 y 5 de noviembre de 2004, sentaron unas recomendaciones cuya literalidad deviene fundamental en esta altura. Señala el Consejo que "la estabilidad y la cohesión en nuestras sociedades se benefician de la integración acertada de ciudadanos de terceros países y sus descendientes en situación de residencia legal. Para lograr este objetivo resulta esencial desarrollar políticas eficaces y prevenir el aislamiento de ciertos grupos. Un planteamiento integral que implique a los interesados al nivel local, regional, nacional y de la UE resulta, por lo tanto, esencial".

El Consejo pide que haya igualdad de oportunidades que permita participar plenamente en la sociedad a los ciudadanos de terceros países que residen legalmente en la UE, eliminándose activamente los obstáculos para la integración y estableciéndose los

principios de un marco referencial de integración. Dichos principios, que habrán de conectar todas las áreas políticas relacionadas con la integración, deben incluir determinados aspectos de la integración que allí se señalan[6].

La magnitud del problema nos dice bien a las claras que, inevitablemente, en un tema tan sujeto a percepciones y sensibilidades propias, disímiles, como es el asunto de la inmigración, sería utópico pretender unanimidad entre los 27 estados miembros de la UE, razón que ha dado pie para que algunos países se hayan decidido por la firma de acuerdos *ad hoc*, fuera de los ámbitos institucionales de la Unión Europea, en cuestiones de difícil encuentro en la unanimidad (Tratado de Prüm). Pero, dicho lo anterior, del mismo tamaño en la utopía sería ignorar la práctica imposibilidad de gestionar individualmente, o sólo entre algunos, problemas como el de la inmigración, cuando se forma parte de una entidad supranacional sin fronteras interiores, excepción hecha del Reino Unido y de los miembros todavía no incorporados al espacio Schengen.

ESPAÑA Y OTRAS POLÍTICAS DE INMIGRACIÓN EUROPEAS

Al comienzo de este estudio, ya se generalizaron a modo de tres grandes bloques -países nórdicos, centroeuropeos y meridionales- en orden a distinguir perspectivas diferentes en torno al problema de la inmigración. Tal vez convenga ahora profundizar con algún detalle en

---

[6] Es un proceso continuo y bidireccional que implica tanto a los ciudadanos de terceros países con residencia legal como a la sociedad de acogida.
Incluye la política contra la discriminación aunque va más allá.
Implica el respeto por los valores básicos de la Unión Europea y los derechos humanos fundamentales.
Requiere unas capacidades básicas para la participación en la sociedad.
Se basa en la interacción frecuente y el diálogo intercultural entre todos los miembros de la sociedad, en el marco de foros y actividades comunes encaminados a mejorar la comprensión recíproca.
Se extiende a una variedad de áreas políticas, incluidos el empleo y la educación".

algunas de aquellas posiciones generales estableciendo, en su caso, ciertas consecuencias y/o comparaciones respecto de España.

No obstante, y como ya se señalara en páginas anteriores de este trabajo, el nivel óptimo de inmigración suele asociarse menos a las políticas diseñadas por organizaciones supranacionales y más a las percepciones de la opinión pública y el electorado de cada país en cuestión. Así, en junio actual, el recientemente elegido Presidente de la República francesa, Nicolas Sarkozy, aplicando algunas de sus promesas electorales, ha comenzado a endurecer la normativa reguladora de la inmigración hasta ahora vigente, al tiempo que proyecta medidas de integración. En declaraciones recogidas por la prensa francesa, Brice Hortefeux subrayó que en Francia, en la actualidad, se estima que hay de entre 200.000 a 400.000 inmigrantes ilegales. Las declaraciones del ministro indican que en los próximos siete meses, París tendrá que expulsar cerca de 3500 inmigrantes mensualmente. Siguiendo el lema de "inmigración escogida frente a inmigración padecida", su ministro, Brice Hortefeux, ha presentado un proyecto de ley cuyas coordenadas son: de una parte, frente a inmigración por razones económicas, primar la inmigración por reagrupación familiar, eso sí, bajo notables exigencias como las de conocer unos mínimos del idioma francés aprendido antes de llegar a Francia así como los considerados "valores de la República". Y todo ello complementado con un contrato de acogida que impone la obligación y responsabilidad de los padres respecto a la adaptación de los hijos[7]. Esta coordenada política toma como base de partida una situación de hecho: en Francia ya hay más de una generación de inmigrantes. En realidad la tradición receptora francesa respecto de sus colonias africanas hace que actualmente se gestionen la segunda y tercera generación, por lo que el flujo migratorio de los últimos años se ha producido por el reagrupamiento familiar, situación y razones bastante diferentes de las que marcan la inmigración en España. El ministro francés Hortefeux, apenas nombrado por el presidente Sarkozy, criticó la política de regularizaciones masivas del gobierno español por considerar que es un mecanismo que no funciona y produce el efecto llamada. Anunció regularizaciones caso por caso, "ya que el reciente ejemplo

---

[7] Recuérdense al efecto los disturbios, aunque generalizados en el país, sobre todo parisinos, en noviembre de 2005.

español, regularizando 500.000 clandestinos, ha creado una situación extraordinariamente compleja en Canarias, obligando a España a pedir ayuda a la Unión Europea para financiar aviones y barcos a fin de reforzar su protección". La segunda coordenada de esta política francesa obedecería a la estrategia de abordar la inmigración en origen aminorando las causas que la abocan. Así el Gobierno de Sarkozy incentiva hasta con 5.000 euros, para la instalación de un negocio, la vuelta de familias a sus países originarios.

Las iniciativas de Sarkozy (por cierto no tan novedosas si las ponemos en valor con la ley de extranjería alemana de 2005) no parecen haber pasado inadvertidas en el resto de Europa. Ciertamente, el primer ministro británico, Gordon Brown, ha mostrado intención de abordar la tradicional política multicultural de las islas con mayores exigencias de integración cultural y social ante peticiones de residencia o de nacionalidad. La propia Unión Europea parece decidida a frenar el flujo de inmigración ilegal endureciendo los controles de frontera y arbitrando exigencias notables en materia de integración.

La ley holandesa de extranjería es de abril de 2002. Antes de esta fecha, la petición de asilo de más de 26.000 inmigrantes, tramitadas con enormes retrasos, colocó a los postulantes en situación de inmigración irregular y a los Ejecutivos del periodo 2002/2007 enfrentados a un problema espinoso que provocó en junio de 2006 la caída del Gobierno de centro-derecha de Jan Meter Balkenende. Recientemente, el Parlamento holandés ha cerrado el capítulo más difícil de su política de inmigración legalizando la situación irregular de 30.000 personas. Tras esta medida, bajo la consideración de que la responsabilidad en el control de fronteras no es responsabilidad de la UE, sino de cada Estado, se potencian políticas de fortalecimiento institucional y apoyo al desarrollo en los países de inmigración originaria.

En 2006 había casi tres millones de extranjeros residentes en Italia y en España, la mayoría de los cuales poseían permiso de residencia por motivos de trabajo. Por parte de Italia, con una visión solidaria de su mediterraneidad, sus políticas apuntan direcciones en mucho coincidentes con España. De una parte la reivindicación de frontera sur europea, que no sólo italiana, en el tema de la inmigración, naturalmente exigente con el control de fronteras marítimas en ese ámbito superior que es la UE. De otra, promovedora de marcos de entendimiento con África

(advirtiendo del problema de las posiciones libias en torno a la inmigración), y activamente posicionada respecto de instrumentos como la Agencia Europea de Fronteras.

Por lo que a Alemania respecta, su actitud en el campo que nos ocupa, a diferencia de Suecia, ha sido tradicionalmente impulsora de la lucha contra la inmigración ilegal y del control de fronteras, naturalmente orientada a su área de preocupación, es decir, la Europa Oriental y, más concretamente los flujos turcos que constituyen su principal cuota de extranjería. Aunque a punto de finalizar su presidencia europea en el tiempo de redactar estas páginas y celebrada ayer la Cumbre Europea de junio, pendiente todavía la publicación autorizada de todos los contenidos abordados, los primeros análisis de prensa apuntan la salvación *in extremis* del núcleo sustantivo del Tratado Constitucional y por ende la superación de la crisis institucional que enferma la dinámica de la Unión. Ello permite mantenerse razonablemente esperanzado respecto a los asuntos relativos a la inmigración, problema, se dice en las noticias de alcance, plenamente asumido por todos los socios de la UE. Los Veintisiete apuestan por afrontar el reto a base de restablecer lazos de colaboración con países emisores o de paso; activar en ellos la ayuda al desarrollo y a la integración, vinculado todo al acervo común de las políticas exteriores de la Unión, lo que permitirá vincular los acuerdos preferenciales y ayudas al compromiso de controlar sus fronteras y/o readmitiendo a sus "ilegales". Se anuncia la contribución de UE a las necesidades de la Agencia Europea de Fronteras (Frontex) y se rechazan posturas como las de Malta respecto a la obligación de atender por razones humanitarias extremas situaciones de este carácter. Será interesante conocer, especialmente en la parte de desarrollo que a estos meses haya correspondido, de la propuesta del programa de trabajo conjunto en asilo, inmigración, fronteras y política de visados, encomendada a las Presidencias alemana, portuguesa y eslovena a realizarse entre enero de 2007 y junio de 2008. Y todo ello, claro está, sin echar en olvido la variedad de posturas e intereses que en el seno de la UE conviven.

INMIGRACIÓN IRREGULAR MARÍTIMA EN ESPAÑA: RUTAS, ACCIONES E INSTRUMENTOS DE CONTROL.

Si hasta ahora habíamos hecho referencia a la inmigración irregular en términos generales, parece conveniente dedicar este capítulo a la que utiliza las vías marítimas para su entrada en España, no porque sea la principal, que no lo es, si no porque es la que más eco alcanza en la opinión pública a través de los medios de comunicación. Difícil resulta en los últimos años ver un telediario en cualquier cadena, escuchar las noticias de cualquier emisora u hojear cualquier periódico sin que un desembarco de cayucos o de pateras en nuestras costas canarias o del Mediterráneo sur oriental se nos ofrezca con toda la crudeza de una estampa que la frecuencia no consigue vestir de normal[8].

Muchos de los emigrantes ilegales del África Subsahariana pasan por Libia para alcanzar el "paraíso" europeo tras desechar la ruta marroquí, prácticamente intransitable debido a los controles de seguridad. Esta vigilancia marroquí, ejercida bajo presión europea, se ha mantenido desde la trágica represión en 2005 de intentos de infiltraciones de clandestinos en Ceuta y Melilla. Las estadísticas confirman el cambio de ruta. A principios de noviembre, las autoridades marroquíes anunciaron haber detenido a 13.500 emigrantes clandestinos hasta finales de octubre de 2006, una cifra en claro retroceso del 51% con respecto al mismo periodo de 2005. Entre los 13.500 arrestados, había 5.930 marroquíes y 7.570 extranjeros, procedentes esencialmente del África Subsahariana. Estos números corroboran la nueva estrategia de los transportistas de inmigrantes, que se encaminan hacia Libia antes de poner rumbo a Italia, a través de la isla de Lampedusa.

La segunda ruta parte de Gao hacia Níger para alcanzar Libia. Es el camino predilecto de las mujeres inmigrantes hacia Europa.

La tercera ruta clandestina que parte de Gao no sube, sino que desciende: es la ruta occidental, "la ruta senegalesa". La utilizan generalmente los clandestinos que han sido expulsados varias veces de

---

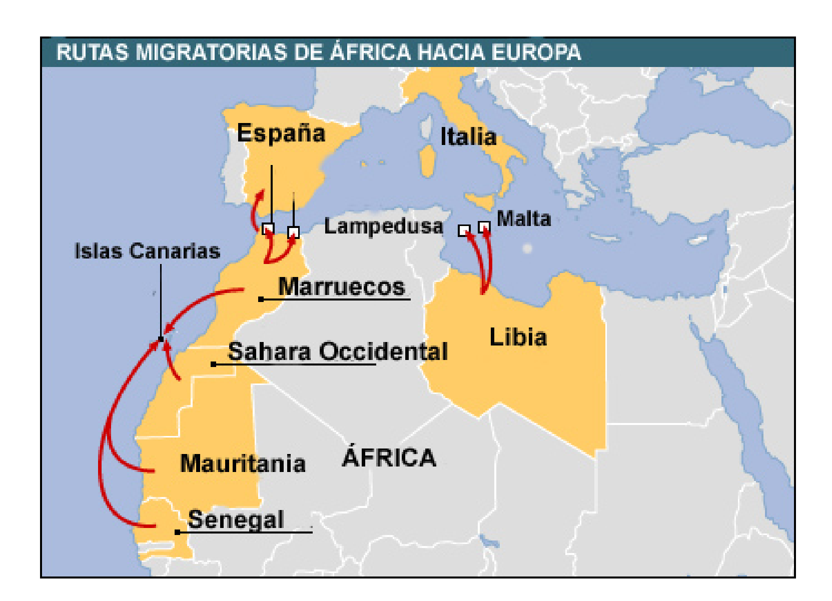
[8] Sin olvidar las dantescas imágenes de los asaltos a los vallados fronterizos de Ceuta y Melilla en años anteriores, hoy felizmente superados.

Argelia y Marruecos. Para este itinerario, los emigrantes ilegales parten de Bamako y embarcan por la noche en el tren que enlaza la capital de Malí con Dakar. No todos llegan a Senegal, sino que algunos de ellos se dirigen más al sur, hacia Guinea-Bissau o Cabo Verde.

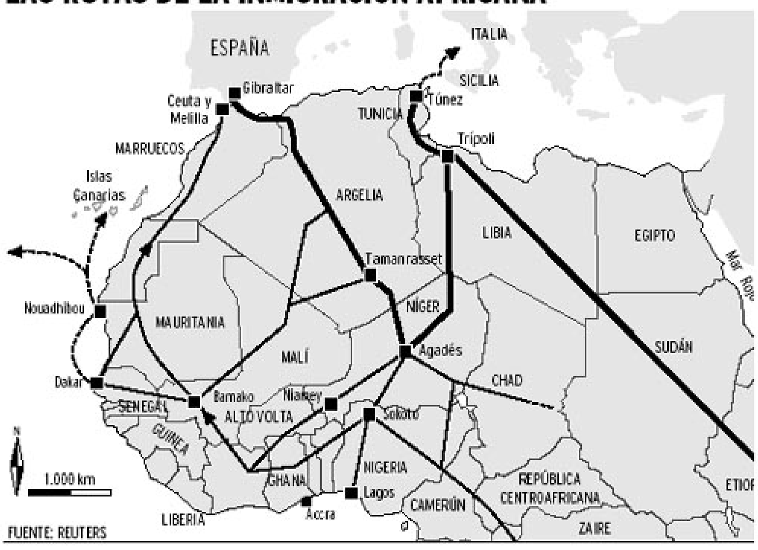
Otra de las vías de acceso a España desde África son las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla, en el norte de aquel continente, aunque también en este punto los controles se han intensificado. Los intentos masivos de entrada por estos lugares (en 2005 más de 11.000 inmigrantes se lo propusieron) llevaron a la instalación de una valla de separación con Marruecos. La de Melilla es doble, cubre una distancia de 12 kilómetros, está fabricada de alambre y tiene una altura de seis metros. Además, cuenta con puestos de control, caminos entre las vallas para el paso de vehículos de vigilancia, cables bajo el suelo que conectan una red de sensores electrónicos de ruido y movimiento, luces de alta intensidad y videocámaras con visión nocturna. El pasado año se quitaron los elementos lesivos, como la alambrada en espiral o concertina, que era extremadamente cortante, y se colocaron unos flejes de acero para impedir apoyar escaleras y subir. Los trabajos supusieron un desembolso de 20 millones de euros. La valla de Ceuta tiene características similares

En 2006, más de 31.000 inmigrantes ilegales alcanzaron las Islas Canarias -seis veces más que en 2005-. Italia y Malta hicieron frente a flujos similares sin precedentes y muchos inmigrantes murieron en el camino.

El enquistamiento de la inmigración africana hacia costas españolas, peninsulares e insulares, ha permitido acuñar con propiedad la denominación de "rutas". En este sentido, se mencionan regularmente las nueve siguientes. Desde Senegal parte una que cruza Mauritania. Desde la vecina Mali surgen tres vías que pasan por Mauritania, Argelia y Marruecos. Por último, desde Nigeria salen el resto: la primera cruza Mali y Mauritania, la segunda es vía Níger, la tercera a través de Argelia y, finalmente, las dos últimas entran por Marruecos.



En las *Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Bruselas* (4 y 5 de noviembre de 2004), se destaca cómo durante los últimos años la Unión Europea ha desempeñado un papel cada vez más importante en lo que se refiere a garantizar la cooperación policial, aduanera y judicial y el desarrollo de una política coordinada en materia de asilo, inmigración y controles en las fronteras exteriores. Los ciudadanos de Europa, siguen diciendo las *Conclusiones*, tienen la legítima expectativa de que la Unión Europea, al tiempo que garantiza el respeto de las libertades y derechos fundamentales, adopte una actitud común más eficaz ante los problemas transfronterizos como la migración ilegal…



Admitido que el concepto de control fronterizo no es unívoco en cuanto al tipo y cantidad de acciones que comprende, en lo que hace al marítimo, especialmente en el ámbito de los países del sur de Europa, parece aceptarse pacíficamente que aquí el control de la frontera abarca gestiones de comprobación del cumplimiento de las directrices dictadas para la admisión, así como el retorno o devolución de quienes pretenden acceder incumpliéndolas[9].

---

[9] Controles en las fronteras y lucha contra la inmigración ilegal.
El Consejo Europeo subraya la importancia de una supresión rápida de los controles en las fronteras interiores, del establecimiento gradual del sistema integrado de gestión de las fronteras exteriores y de la consolidación de los controles y la vigilancia en las fronteras exteriores de la Unión. A este respecto, subraya la necesidad de solidaridad y de un reparto equitativo de responsabilidades, incluidas sus implicaciones financieras, entre los Estados miembros.
El Consejo Europeo exhorta al Consejo, a la Comisión y a los Estados miembros a que tomen todas las medidas necesarias para permitir la supresión de los controles en las fronteras interiores lo antes posible, a condición de que se hayan cumplido todos los requisitos de aplicación del acervo de Schengen, tan pronto como sea operativo el sistema de información de Schengen (SIS II) en 2007. Para

lograr este objetivo, la evaluación de la aplicación del acervo no relacionado con SIS II deberá dar comienzo en el primer semestre de 2006.

El Consejo Europeo acoge con satisfacción el establecimiento de la Agencia Europea para la gestión de la cooperación operativa en las fronteras exteriores, el 1 de mayo de 2005. Pide a la Comisión que presente al Consejo antes de finales de 2007 una evaluación de dicha Agencia, que contenga un estudio de sus tareas y una valoración de si la Agencia debe ocuparse de otros aspectos de la gestión de fronteras, incluida una intensificación de la cooperación con los servicios de aduanas y otras autoridades competentes en cuestiones de seguridad relacionadas con mercancías.

El control y la vigilancia de las fronteras exteriores son competencia de las autoridades nacionales de fronteras. Sin embargo, para apoyar a los Estados miembros con requisitos específicos para el control y la vigilancia de tramos extensos o difíciles de fronteras exteriores, y en aquellos casos en los que los Estados miembros se enfrentan con circunstancias especiales e imprevistas debidas a presiones migratorias excepcionales en dichas fronteras, el Consejo Europeo:

- Invita al Consejo a que cree equipos de expertos nacionales capaces de proporcionar con rapidez ayuda técnica y operativa a los Estados miembros que la requieran, previo análisis apropiado del riesgo por la Agencia Europea de Fronteras y actuando dentro de su marco correspondiente, de las atribuciones de la Agencia sobre la base de una propuesta de la Comisión sobre las competencias y la financiación apropiadas para tales equipos, que habrá de presentarse en 2005.
- ·Invita al Consejo y a la Comisión a que creen un fondo comunitario para la gestión de las fronteras para finales de 2006 a más tardar.
- ·Invita a la Comisión a que, tan pronto se haya completado la supresión de controles en las fronteras interiores, presente una propuesta para complementar el actual mecanismo de evaluación de Schengen con un mecanismo de supervisión, velando por la plena participación de los expertos de los Estados miembros, y que incluya inspecciones sin previo aviso.

La revisión de las tareas de la Agencia arriba expuestas y en particular la evaluación del funcionamiento de los equipos de expertos nacionales deberá incluir un comentario sobre la viabilidad de crear un sistema europeo de guardias de frontera.

El Consejo Europeo invita a los Estados miembros a que mejoren sus análisis conjuntos de las rutas migratorias y de prácticas de contrabando y de tráfico, así como de las redes delictivas que actúen en este ámbito, entre otras cosas dentro del marco de la Agencia Europea de Fronteras y en colaboración estrecha con Europol y Eurojust. También invita al Consejo y a la Comisión a que aseguren el

Respecto a las acciones previas y de control propiamente dicho, las autoridades españolas competentes en la lucha contra la inmigración ilegal marítima se han movido en seis campos fundamentales: un sistema electrónico de vigilancia que complemente y perfeccione la llevada a cabo por agentes, generalmente mediante patrullaje en tierra, desplegados en las zonas de mayor vulnerabilidad; un conjunto de proyectos específicos contra la inmigración ilegal nacidos en el seno de UE y liderados por España (*Sea Horse, Sea Horse-Network*) ; la promoción y participación de la Agencia Europea para la Gestión de la Cooperación Operativa en las Fronteras Exteriores (FRONTEX); un despliegue patrullero en el mar mediante operaciones como las recientes *Hera III y Hera 2007*, en el seno de FRONTEX; la creación del Centro de Coordinación de Operaciones y Medios de los despliegues operativos marítimos; una política de Proyectos y acuerdos bilaterales con los países emisores de emigración ilegal o de su utilización en tránsito con la finalidad de evitar tales movimientos . Tras las remisiones a las notas a pie de página, veamos aquí sólo algunos aspectos generales de la tipología de acciones y proyectos señalados.

a).- El SIVE[10], cuyo acrónimo responde a Sistema Integrado de

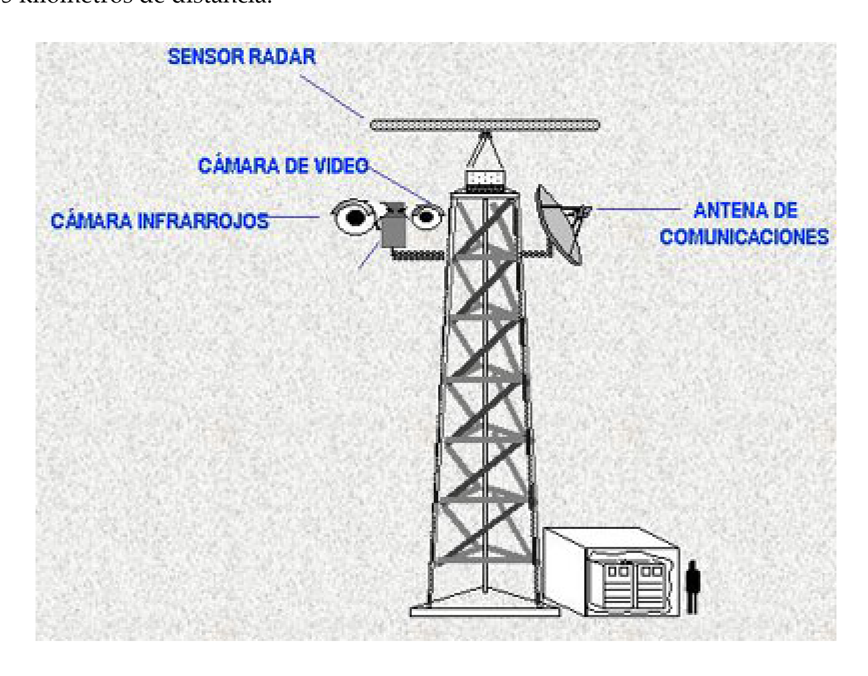
---

establecimiento firme de redes de enlace en materia de inmigración en los terceros países que corresponda. A este respecto, el Consejo Europeo saluda las iniciativas de los Estados miembros de cooperación en el mar y con carácter voluntario, de conformidad con el Derecho nacional e internacional, que en el futuro podría incluir la cooperación con terceros países.

[10] (Fuente: Publicaciones ORIS Guardia Civil) Sistema Integrado de Vigilancia Exterior (SIVE).- Funciones y capacidades técnicas- Detectar a larga distancia las embarcaciones que se aproximen a nuestro litoral.- Identificar el tipo de embarcación y a sus tripulantes con el fin de comprobar la posible actuación ilegal de los mismos.- Coordinar el seguimiento, en su caso, de la embarcación, utilizando para ello los medios marítimos, aéreos y terrestres con que cuenta la Guardia Civil.- Interceptar a los presuntos delincuentes o auxiliar a los inmigrantes irregulares
CAPACIDADES
Para desempeñar estas misiones, el SIVE cuenta con los siguientes subsistemas:
Subsistema de detección (estaciones sensoras):
El sistema dispone de estaciones sensoras que detectan las embarcaciones a larga distancia. Estas estaciones constan de:

- Un sensor radar que detecta las embarcaciones a 10 kilómetros de distancia y transmite la señal a varios monitores de televisión.
- Una cámara de vídeo de gran alcance diurno, con imagen de detalle e intensificadores de luz que permiten tomar imágenes en baja luminosidad.
- Una cámara de infrarrojos que permite la visión nocturna y diurna, con imagen de alto contraste y una alta inmunidad frente a condiciones meteorológicas adversas.

Estas cámaras permiten confirmar la presencia de la embarcación e identificarla a 5 kilómetros de distancia.



Subsistema de Comunicaciones

Este subsistema permite la comunicación en tiempo real mediante la transmisión de imágenes, voz y datos.

Dispone de enlaces de calidad, que aseguran la confidencialidad e impiden la detección por parte de otros sistemas de comunicación.

Subsistema de Mando y Control

El SIVE cuenta con un Centro de Mando y Control ubicado en la Comandancia de la Guardia Civil de Algeciras y otro en la Comandancia de Fuerteventura. Estos centros se encargan de:

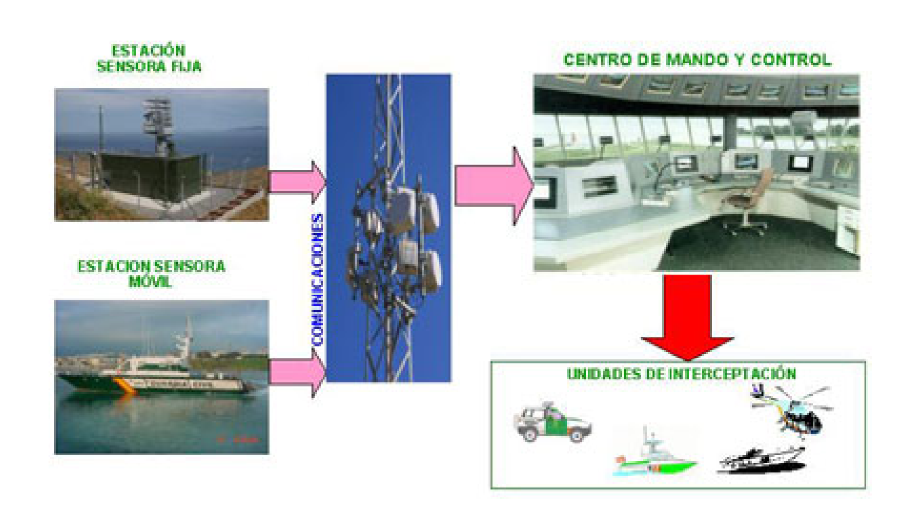
- La centralización de las señales recogidas por los sensores
- El control de las estaciones sensoras por telemando (modos de operación,

Vigilancia Exterior, es un sistema operativo electrónico que, sobre un soporte técnico, permite una detección lejana de las embarcaciones y aporta la información obtenida en tiempo real a un Centro de Control que imparte las órdenes necesarias para la interceptación de cualquier elemento que se aproxime al territorio nacional desde el mar.

Su implantación se orienta a las zonas de mayor incidencia de los tráficos ilícitos procedentes del continente africano, es decir, el litoral andaluz (desde Ayamonte hasta el Cabo de Gata), las islas canarias de Fuerteventura y Lanzarote, y las ciudades de Ceuta y Melilla, como instrumento al servicio de la denominada frontera sur de la Unión Europea. Sin embargo, el día 1 del actual mes de junio, en el que se redactan estas líneas, llegó a Cala Figuereta, en el municipio mallorquín de Santanyí, una nueva patera, la quinta desde septiembre del pasado año, con unas veinte personas de

---

posicionamiento y enfoque, detección de fallos, etc)
- La emisión de órdenes a las unidades de interceptación
- El control de todas las actividades operativas de la Comandancia.



nacionalidad argelina a bordo. Por si se estuviera ante una nueva ruta de la inmigración de carácter ilegal, una rama de la denominada ruta argelina, que incluiría Baleares, aunque el archipiélago pudiera ser sólo un punto de tránsito hacia otros países, como por ejemplo Francia, el 4 de de junio se presentó en el municipio mallorquín de Llucmajor el primer camión del Sistema Integrado de Vigilancia Exterior (SIVE) con que contará el archipiélago, enviado con el objetivo de intentar detectar tanto la llegada de pateras destinadas al tráfico ilegal de inmigrantes como la presencia de embarcaciones dedicadas al tráfico de drogas. Las mafias de la inmigración ilegal han establecido dos rutas para traer irregulares a España desde Argelia. La primera nace en Orán y algunas localidades de la zona (Cap Blanc, Sidi Salem y El Bouni) y tiene por destino Murcia o Almería, a 150 kilómetros. La segunda nace en Argel y la ciudad vecina de Dellys y tiene a las islas Baleares como destino, a 260 kilómetros, según explicaron a *20 minutos* fuentes policiales.



b).- Proyecto *Sea Horse*[11], dirigido al control de la inmigración ilegal

[11] Proyecto *SEA HORSE*, encaminado al control de la inmigración ilegal por vía marítima, nació a raíz de la aprobación del Consejo Europeo de diciembre de

por vía marítima, nació en el Consejo Europeo de diciembre de 2005, mediante una iniciativa de la Comisión, que articulaba el llamado "Enfoque Global sobre Migración", mediante medidas prioritarias a las que España mostró su total apoyo, manifestando su interés en intervenir y contribuir liderando el proyecto a través del Ministerio del Interior y gestión operativa de la Guardia Civil. Prevé fomentar la cooperación entre países de origen, tránsito y destino, en el que participan Marruecos, Mauritania, Cabo Verde, Senegal, Italia, Alemania, Portugal, Francia y Bélgica, para potenciar las acciones contra la inmigración ilegal por vía marítima que se llevan a cabo en las Islas Canarias, involucrando a los países ribereños para conseguir la máxima eficacia en la lucha contra la inmigración ilegal.

2005, a iniciativa de la Comisión, sobre las medidas prioritarias del "Enfoque Global sobre Migración", en la que España ha mostrado un apoyo total en el diseño de sus planteamientos, manifestando su interés en intervenir y contribuir en las medidas adoptadas.

Este proyecto liderado por España a través del Ministerio del Interior y gestionado operativamente por la Guardia Civil, se enmarca en la iniciativa "Rutas Migratorias" que prevé fomentar la cooperación entre países de origen, tránsito y destino, en el que participan Marruecos, Mauritania, Cabo Verde, Senegal, Italia, Alemania, Portugal, Francia y Bélgica.

Por el enfoque integral, su cuantía económica (2 millones de euros) y duración (3 años), este proyecto constituye el de mayor importancia y el más ambicioso en materia de lucha contra la inmigración ilegal, aprobado por el Programa comunitario de apoyo a proyectos de cooperación en este campo (AENEAS).

Con este proyecto el Ministerio del Interior, y con él la Guardia Civil, han querido potenciar las acciones contra la inmigración ilegal por vía marítima que se llevan a cabo en las Islas Canarias, involucrando a los países ribereños para conseguir la máxima eficacia en la lucha contra la inmigración ilegal.

Los objetivos generales del proyecto, con el apoyo financiero del Programa AENEAS, son los siguientes:

- Establecer en los países afectados una eficaz política de prevención de la migración ilegal que incluya esfuerzos para detener el tráfico de seres humanos.
- Establecer y desarrollar relaciones del Magreb con el África Subsahariana, así como diálogo sobre cuestiones de inmigración.
- En particular la actuación pretende apoyar e implicar a Marruecos, Mauritania, Cabo Verde y Senegal.



Fuente: elmundo.es

c) FRONTEX: la Agencia Europea para la Gestión de la Cooperación Operativa en las Fronteras Exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea, fue creada por el reglamento (CE) nº 2007/2004 del Consejo (26.10.2004). Coordina la cooperación operativa entre Estados miembros en el ámbito de la gestión de las fronteras exteriores; ayuda a los Estados miembros en la formación de los guardias fronterizos nacionales, incluido el establecimiento de normas comunes de formación; lleva a cabo análisis de riesgos; hace un seguimiento de la evolución en materia de investigación relacionada con el control y la vigilancia de las fronteras exteriores; asiste a los Estados miembros en circunstancias que requieren un aumento de la asistencia técnica y operativa en las fronteras exteriores; y proporciona a los Estados miembros el apoyo necesario para organizar operaciones conjuntas de retorno. Con Argelia, por ejemplo, existe un acuerdo de repatriación desde 2002 que tiene dos condiciones: devolver a los sin papeles en el transbordador que une Alicante con Orán y no entregar a más de ocho argelinos en cada viaje.

FRONTEX está muy vinculado con otros socios de la Comunidad y de la UE responsables de la seguridad de las fronteras exteriores, tales

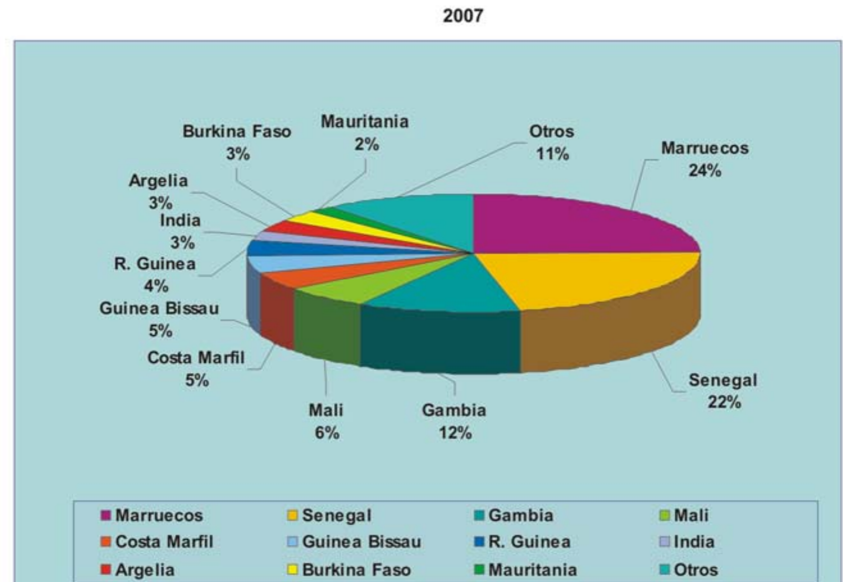
como EUROPOL, CEPOL, OLAF, la cooperación aduanera y la cooperación en controles fitosanitarios y veterinarios, con el fin de fomentar la coherencia general. La Agencia Europea de Fronteras Exteriores (Frontex) constituye una reserva estratégica de al menos 300 especialistas y guardias de fronteras procedentes de países comunitarios que podrán ser enviados a cualquier zona de la UE donde se produzca una crisis migratoria, entre ellas, Canarias, Malta, Italia y Grecia y al cualquier otro punto donde el momento resulte crucial. A estos efectos los países miembros de la UE han puesto a disposición de FRONTEX 21 aviones, 25 helicópteros, 115 navíos, 3 radares móviles y 358 equipos técnicos.

En el reciente viaje de los ministros españoles de Interior y de Trabajo (penúltima semana de junio 2007) a Senegal, principal país del África Subsahariana emisor de emigrantes, se ha rematado una dura negociación para prorrogar por un año las actividades de FRONTEX, es decir el patrullaje por embarcaciones de la UE, principalmente españolas, de las aguas jurisdiccionales senegalesas. El objetivo principal será cerrar el pasillo entre Senegal y Cabo Verde. Además España donó al Gobierno senegalés dos aeronaves para contribuir a este fin: un avión de transporte Aviocar C-12 y un helicóptero UH-1H, así como la formación de pilotos para tripularlos.

d) *Hera III* y *Hera 2007*: se trata de operaciones[12] generalmente conjuntas

[12] La Agencia Europea de control de Fronteras Exteriores de la Unión Europea (Frontex), con sede en Varsovia, determinó que la misión de vigilancia Hera III, desplegada en aguas jurisdiccionales de Mauritania y Senegal, estuviera operativa dos meses, desde el pasado 15 de febrero al 15 de marzo, con la participación de seis países europeos. La misión se puso en marcha en aguas africanas para frenar la salida de cayucos hacia el Archipiélago Canario, con el fin de salvar vidas por el riesgo que corren los inmigrantes en estas travesías clandestinas. El despliegue coordinado por Frontex contó con la autorización y colaboración de Mauritania y Senegal para ejercer la vigilancia en sus aguas. Además, Italia, Francia y Luxemburgo han comprometido medios para ejecutar las patrullas navales y aéreas con el fin de impedir la salida de embarcaciones con inmigrantes clandestinos. Pendiente la creación y funcionamiento de los Equipos de Intervención Rápida, que deberían estar en funcionamiento como muy tarde en el actual mes de junio de 2007. Este reglamento prevé que, por primera vez en

con otros países europeos, cuya finalidad principal es la interceptación de embarcaciones mediante el aprovechamiento común de medios personales o materiales. La nomenclatura de las últimas de este formato (Hera III, por ejemplo) nos apunta la existencia de otras anteriores y una continuidad en su planificación, sobre la base de buenos resultados. Así, la Hera III a que nos referimos, ya finalizada, se desarrolló durante dos meses de comienzos de este año con el balance de 13 embarcaciones interceptadas en las que viajaban más de 1.600 inmigrantes. Y son datos que no tienen en cuenta el litoral canario.



Fuente: elaboración propia

e) El CCRC: Mediante Orden Pre/3108/2006, de 10 de octubre, se publica el Acuerdo de Consejo de Ministros por el que se dispone la creación

el marco de la colaboración europea, agentes invitados de otros países integrados en un equipo y bajo la dirección del Estado miembro en el que se produce la intervención, tendrán poderes ejecutivos, así los agentes policiales de fronteras podrán desplegarse de manera más eficaz que hasta ahora.

de la autoridad de coordinación de las actuaciones para hacer frente a la inmigración ilegal en Canarias y se establecen normas para su actuación, decidiéndose la creación del Centro de Coordinación Regional de Canarias (CCRC)[13], que responde a la necesidad de coordinar y optimizar el empleo de los medios implicados en el control de la inmigración ilegal vía marítima hacia las Islas Canarias. Su activación supone centralizar la coordinación y el seguimiento de todas las actuaciones operativas desarrolladas en este ámbito y los

---

[13] La Secretaría Técnica está a cargo de un Coronel de la Guardia Civil que es a su vez el segundo Jefe del Centro y cuenta con un Comandante de la Guardia Civil cuyo cometido fundamental es ser responsable de la función de Planes, Organización y Funcionamiento del CCRC, que desarrolla dicha Secretaría Técnica.

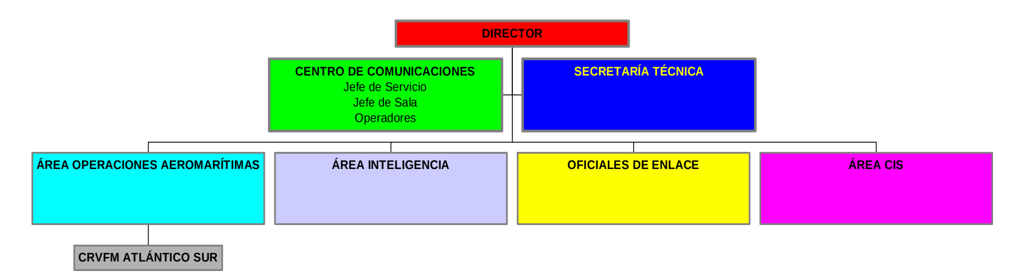
Como órgano auxiliar de la Dirección del Centro está el Área de Operaciones Aeromarítimas (CRVFM Atlántico SUR), dirigida por un oficial de la Guardia Civil coordinador de las operaciones en el marco de FRONTEX y del resto de las desarrolladas en África. En esta área se coordinan las operaciones aeronavales de la Guardia Civil y aquellas que se desarrollan por las fuerzas armadas y por SASEMAR u otros Organismos en el ámbito de actuación del centro.

El Área de inteligencia, dirigida por un oficial de la Guardia Civil, integra un equipo del Servicio de Información de la Guardia Civil que atiende especialmente tareas de análisis y elaboración de la información obtenida de diferentes fuentes de información pertenecientes a los organismos integrados y las propias del Servicio. Centralizan el estudio del material incautado en las embarcaciones arribadas.

La Sección de Oficiales de enlace está formada por oficiales extranjeros de los países implicados en la labor de coordinación del CCRC, el representante de FRONTEX y los intérpretes de la Guardia Civil necesarios

El Área CIS, dirigida por un oficial del Servicio de Telecomunicaciones de la Guardia Civil, es la responsable de establecer, mantener y gestionar los sistemas de información y comunicaciones del centro. Dispone de una Sala de Comunicaciones (CECOM),operativa 24 H, está equipada con medios de telecomunicaciones con todos los Organismos implicados y un sistema de presentación automática en tiempo real de los medios empleados en la mar y las patrullas de la Guardia Civil en tierra (AVL) que permiten una eficaz coordinación de todos los recursos en cualquiera de las fases de las operaciones, recibir y transmitir novedades e información y enlazar permanentemente con oficiales de enlace y salas de mando y control de todos los organismos integrados en la función del Centro.

mecanismos necesarios para la utilización eficaz de todos los recursos humanos y materiales implicados para impedir la salida de embarcaciones de inmigrantes en los países de origen y evitar la llegada inadvertida de embarcaciones a Canarias, evitando poner en peligro la vida de los inmigrantes y con el más escrupuloso respeto a su dignidad, así como la rápida y oportuna transferencia de información en materia de inmigración. En el apartado segundo, punto 2 (Autoridad de Coordinación) del citado acuerdo por el que se crea la Autoridad de Coordinación, se dispone que: “En el ejercicio de sus funciones, le corresponden lo siguientes cometidos: Definir la composición del Centro de Coordinación Regional de Canarias...”.



El CCRC es dirigido por un Oficial General de la Guardia Civil.

En cumplimiento a lo dispuesto, se creó la estructura del CCRC siguiente:

El director del Centro tiene como órganos auxiliares una Secretaría Técnica, un Área de Inteligencia, la Sección de Oficiales de Enlace y el Área CIS. Inicialmente, el CCRC tiene tres cometidos fundamentales: el intercambio y coordinación de los flujos de información e inteligencia entre todos los organismos integrados funcionalmente en el Centro, así como su explotación operativa; la coordinación de las distintas operaciones aeronavales en marcha en aguas internacionales, nacionales y de soberanía de los países de origen de los inmigrantes con los que existan acuerdos de entendimiento (MOU); y la coordinación del apoyo logístico en tierra**,** tanto a los inmigrantes en la fase de primera acogida y asistencia humanitaria a pie de playa, como a los Centros de Internamiento de Extranjeros (CIES).

f) El grupo de alto nivel Asilo y Migración está poniendo en práctica una

serie de planes de acción para algunos de los principales países o regiones de origen: Marruecos, Afganistán, Pakistán, Sri Lanka, Somalia, Albania y los Balcanes Occidentales. Estos planes de acción están encaminados a conseguir la colaboración, la cooperación y el diálogo con los citados países. ¿Qué se entiende por colaboración en este contexto? Se acepta que esta expresión significa que, en un mundo interdependiente, cada país o grupo de países debe actuar de modo responsable con respecto a los demás, que cada uno de ellos tiene algo que ofrecer en el ámbito comercial, laboral y que ambas partes deben llevar a cabo las acciones necesarias para asegurar un desarrollo armonioso de las relaciones. No se trata, por tanto, de construir un muro entre los países desarrollados y los que están en vías de desarrollo.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Ministerio del Interior (2003 y 2004), *Informes estadísticos de la Secretaria de Estado de Inmigración y Emigración*, Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración, Madrid.

SANDELL, Rickard (2005), *En busca de una inmigración regular en España*, ARI nº 64/2005, Real Instituto Elcano, Madrid.

SANDELL, Rickard: *La población española: ¿cuantos más, mejor? Formas de prever el futuro* ARI Nº 58/2005 - 30.5.2005

SANDELL, Rickard (2006), *¿Saltaron o les empujaron? El aumento de la inmigración subsahariana*, ARI nº 133/2005, Real Instituto Elcano, Madrid.

SORROZA, Alicia: *Inmigración y Unión Europea: ¿hasta donde podemos llegar juntos?* ARI Nº 64/2007 - 01/06/2007

FINOTELLI, Claudia: *Italia, España y el modelo migratorio mediterráneo en el siglo XXI* ARI Nº 58/2007 - 28/05/2007

V Congreso sobre la Inmigración en España "Migraciones y desarrollo humano", Valencia, 21-24 de marzo de 2007

Las expectativas del proceso de paz en Oriente Medio a raíz de "Madrid+15"

Fanny Castro-Rial Garrone *

UNED

MADRID+15: EL DECIMOQUINTO ANIVERSARIO DE LA CONFERENCIA DE 1991

Acaba de celebrarse en Madrid, con motivo del decimoquinto aniversario de la conferencia internacional del 1991, la sesión de "Madrid Quince Años Después" bajo el esperanzador lema*"Hacia la paz en Oriente Próximo: identificando diferencias y expectativas"*.

El valor de esta reunión sin carácter oficial ni gubernamental ha sido el estar abierta a todas las partes en el conflicto árabe–israelí y la pretensión de arrojar luz y anticiparse a las conversaciones oficiales que tendrían lugar de inmediato (Cumbre tripartita de Jerusalén, reunión del Cuarteto, Contactos de Jerusalén e inmediata Cumbre de la Liga árabe).

El debate entre aquéllos que participaron entonces y quienes representan hoy a los Estados, organizaciones internacionales y sociedad civil, ha procurado catalizar los esfuerzos de cooperación, a la luz de los distintos parámetros de actuación preestablecidos a lo largo del proceso

---

* Profesora de Derecho Internacional de la Universidad Nacional de Educación a Distancia.

de paz: Acuerdos de Oslo, Plan Clinton para la paz, Iniciativa de paz de la Liga Árabe y Hoja de Ruta del Cuarteto. Una vez identificadas las diferencias entre quienes han ocupado, u ocupan cargos oficiales y los actores de la sociedad civil involucrados en el proceso.

No cabe duda del acierto de los organizadores del encuentro, cinco instituciones de la sociedad civil comprometidas desde hace tiempo en la resolución del conflicto: Centro Internacional de Toledo para la Paz, Search for Common Ground, la Fundación española Tres Culturas del Mediterráneo, la Organización noruega Institute for Applied Internacional Studies (FAFO), e International Crisis Group (ICG)[1], que supieron aprovechar el decimoquinto aniversario de la Conferencia de Madrid sobre Oriente Medio para establecer unas conclusiones consensuadas, que, como expondremos, han permitido "reavivar" el espíritu de compromiso internacional asumido en 1991.

Esta sesión ha reunido a aquellos gobernantes que fueron protagonistas de la Conferencia de 1991 con quienes ostentan hoy el poder y con los actores de la sociedad civil implicados, que han debatido con libertad sus puntos de desencuentro y han expuesto sus críticas a la prosecución política de la Conferencia de 1991[2]. De sus conclusiones se vislumbra un nuevo consenso que pretende articular un enfoque regional y global, al asumir la interdependencia de los conflictos para dar respuesta a "necesidades intangibles, pero cruciales, como son la

---

[1] *Vid.* La Documentación elaborada por el Institute for Applied Internacional StudieS (FAFO): Madrid+15, en *http://www.madrid15org/docs/Madrid%15*. El Cuarteto Diplomático de Madrid incorpora a dos Estados: Estados Unidos de América, representado por C. RICE, la Federación Rusa, representada por su Ministro de Asuntos Exteriores, Sergei LAVROV y dos organizaciones internacionales la Unión Europea, representada por Mr. PESC alto representante para la Política Exterior y de Seguridad Común, J. SOLANA y la Organización de Naciones Unidas, representada por el secretario general Ban KI-MOON.
Vid. El Documento surgido con motivo de la sesión celebrada el 1 de marzo de 2005: *Joint Statement by the Quartet en www.state.gov/r/pas/prs/ps/2005/42829.htm.*

[2] Destacando la intervención del ex Presidente español F. GONZÁLEZ, del actual Ministro de Asuntos exteriores M. A. MORATINOS así como de A BEN AMI, y de la Comisaria europea FERRERO.*Vid:http://www.madrid15org/docs/Madrid%B15.*

dignidad y el reconocimiento"[3]. De estas conclusiones cabría destacar dos aspectos: el primero, el retomar el espíritu del 91 y el segundo, la reafirmación de la existencia de los fundamentos necesarios, que se hallan bien establecidos principalmente en los parámetros estipulados en la última década (a raíz de los acuerdos de Oslo, del plan Clinton, Iniciativa árabe, y Hoja de Ruta del Cuarteto).

Esta revalidación de los cimientos del proceso no ignora los cambios acontecidos en la región en estos últimos quince años, sino que resalta la urgente necesidad de crear un enfoque regional para lograr la estabilidad y la paz en la zona (Israel-Palestina, e Israel, Siria y Líbano, así como el grave conflicto de Irak), asumiendo la idea de que una paz justa es una opción estratégica (también para Israel) para considerar finalizado el conflicto entre las partes y para normalizar las relaciones respectivas , en un marco de paz global.

La reavivación del espíritu del 91 fue un acierto que justificó su asunción en las ulteriores negociaciones de Oslo. En Madrid+15, el ministro de Asuntos Exteriores noruego puso en evidencia una aproximación realista, y comprometió además públicamente a su gobierno en el relanzamiento del proceso de paz. Invocó al efecto la convicción inequívoca de compromiso dinamizador del proceso en el seno de la conferencia de 1991.

Este nuevo espíritu de 2007 ha de servir, en un momento político crucial, para articular el consenso necesario en el impulso del proceso de paz, que en última instancia, dependerá de su ratificación con un respaldo más amplio de la propia comunidad internacional. Las posiciones, sin embargo, no eran coincidentes acerca de la oportunidad del momento político y de la viabilidad del proceso, ya que de las intervenciones se deducía que la ecuación existente en el 91 no concurría actualmente. Asimismo, se verificó que el desánimo que se había apoderado de algunos de los participantes en la conferencia podía ejercer

---

[3] *Vid. Estructura y Objetivos de la Conferencia* según expone FAFO en: *Madrid+15 cit.* Tres meses antes se había reunido "Barcelona+10" para celebrar el décimo aniversario de la Conferencia Euro-Mediterránea que tuvo lugar en noviembre de 1985.

un influjo negativo en el proceso[4].

El nuevo enfoque, desde una perspectiva más pragmática, habrá de ser necesariamente integrador, ya que la ejecución del compromiso actual exige una ampliación de actores con la incorporación e integración al proceso de todos los grupos involucrados (Hamas e Hizbolá). Este enfoque más realista ha sido auspiciado también en el seno de la Unión Europea, consciente, sin duda, de su legitimidad para asumir un papel dinamizador del proceso. Justamente éste es el significado que se desprende de las conclusiones de la presidencia finlandesa del pasado mes de diciembre, en cuyo texto se subrayó la conveniencia de incorporar "a todos los interlocutores" pertinentes, ya que se trata ahora de lograr que "todos se comprometan de forma constructiva" en la región para dar el apoyo necesario a los esfuerzos que se desplieguen que habrán de orientarse hacia "una solución global del conflicto árabe-israelí que incluya acuerdos de paz con Siria y Líbano"[5].

La ampliación del número de interlocutores suscita nuevas dificultades debidas a la necesidad de establecer si estos son válidos (como se acaba de poner de manifiesto en la cumbre tripartita celebrada en Jerusalén respecto del Presidente Abbas). Es indispensable respaldar a este propósito la condición de *"legal negociator"* del Presidente palestino Abbas, cuya legitimidad democrática le permite contar con un apoyo internacional explícito,[6] y que en estas fechas parece contar con comunicación directa con el Presidente Olmert. Esta aproximación al proceso es también compartida por el "International Crisis Group" en sus propuestas más recientes, visión que ha sido asimismo manifestada por

---

[4] En sentido de que era más propicio el momento político de 1991, se manifestaron tanto el Ministro de Asuntos Exteriores noruego como el Secretario de Estado español, B. León. Si bien éste último abogó para que el cansancio imperante no impidiera la generación de una nueva ilusión a la par que auspiciaba la celebración de una nueva Conferencia internacional. *Vid: http://www.madrid15.org/docs/Madrid%B15.*

[5] Internacional Crisis Group: *Middle East Report,* nº 62 de 28 de octubre de 2007 en *http://wwwcrisisgropu.org.*

[6] Así se ha puesto de manifiesto el pasado 23 de febrero de 2007, con motivo dre la visita del Presidente Palestino a Bruselas para entrevistarse con Mr. PESC.

un miembro del cuarteto diplomático, el Presidente ruso Putin[7].

Este espíritu renovado contribuirá a que el proceso adquiera una mayor efectividad, para lo cual se articula una fundamentación complementaria que derivaría tanto de principios jurídicos como de los de carácter ético. Se confirma así una preocupación creciente en torno a los problemas humanitarios existentes, y los derechos humanos de las poblaciones, y se constata asimismo una conciencia favorable a una mayor involucración de la comunidad internacional, cada vez más consciente de su responsabilidad, que podría materializarse en la celebración de una conferencia internacional, auspiciada esta vez por las Naciones Unidas. Al mismo tiempo comienza a vislumbrarse la creencia en que "la paz es posible". Existe una visión compartida de la urgente necesidad de superar hoy la violencia generalizada, la incesante muerte de civiles, en ambas partes, los bombardeos artilleros, y los ataques aéreos por parte de las fuerzas israelíes contra la población de la Franja de Gaza. Paralelamente, habrá que poner fin a la violencia interna entre los propios palestinos, los homicidios entre las distintas facciones, los secuestros, abusos de derechos humanos y el agravamiento de la crisis humanitaria y por último el preocupante debilitamiento de las hasta ahora ineficaces instituciones palestinas[8].

El segundo elemento más destacable de la sesión de Madrid+15 es, sin duda, la reafirmación de la continuidad y validez de las distintas iniciativas que han jalonado el largo proceso de paz. Parece razonable pensar que esta constatación no ha de debilitar en modo alguno el alcance de los compromisos jurídicos asumidos por las partes, básicamente los surgidos a raíz de la resolución 242 del Consejo de Seguridad y de las sucesivas negociaciones en Camp David y en Oslo, que darían lugar al Acuerdo de 1995, en los que las partes habían

---

[7] *Vid. International Crisis Group: Doc. de 28 de febrero de 2007,* en: *http://www.crisisgroup.org.* y manifestación del Presidente ruso vertida el 2 de marzo de 2007.

[8] En este sentido se ha manifestado con rotundidad en el mensaje dirigido a la Conferencia por parte del ex Presidente estadounidense Clinton Afirmó que no les puede denegar a estos pueblos su derecho a vivir en paz.Vid-FAFO: *Madrid+15.* Sesión de apertura. *Doc. cit.*

proclamado la obligación de respetar la integridad territorial de la Ribera Occidental entendiendo que ésta y la Franja de Gaza constituían una unidad territorial única cuya integridad habría de respetarse en el período de transición. La aceptación de una serie de compromisos contractuales por parte de Israel han sido reiterados por el propio Tribunal Internacional de Justicia en el dictamen relativo a la construcción del muro en los territorios ocupados, pero esta vinculación jurídica no ha impedido su reiterado incumplimiento[9].

Ciertamente, esta revalidación de los parámetros negociados, cuya validez política sale fortalecida, podrá coadyuvar a establecer el nuevo "horizonte político" que contribuya a "tender puentes y acercar las distintas posiciones". Esta acertada reafirmación (de la viabilidad de los parámetros) no impide la constatación crítica de la ausencia de una voluntad política capaz de retomar e impulsar el proceso. Por ello, en la sesión de Madrid de enero de 2007 se ha instado con firmeza a las partes en general a "revitalizar una auténtica voluntad política", además de exhortarles a asumir el "desafío" y la "urgencia" con que ha de afrontarse el proceso. A tal fin es loable el rechazo abierto a la tendencia proclive hoy a favorecer una negociación de acuerdos provisionales que se aviene mal con la idea auspiciada de "un acuerdo global y definitivo" desde la nueva perspectiva preconizada de adoptar una visión mas amplia que contemple una solución que abogue por la paz regional[10].

En este orden, es conveniente recordar que en el ámbito del derecho internacional dedicado a la resolución de conflictos, la aproximación realizada al conflicto de Oriente próximo se ha singularizado justamente en razón de la creación de un proceso de paz, que, sin duda, se ha caracterizado por su complejidad y prolongación en el tiempo, además del ya mencionado agravamiento actual de la situación política y de la prosecución de la violencia, y por el persistente riesgo de desestabilización regional y global.

---

[9] En razón de las sucesivas resoluciones del Consejo de Seguridad, del dictamen del Tribunal Internacional de Justicia relativo a la construcción del muro por parte de Israel. Que analizaremos más adelante. *MidEast Historical Documents* en *http://www.mideeastweb.org.338 htm.*

[10] *Time,* 26 de febrero de 2007.

Se suscita así la generación de una nueva agenda y compromiso para la región, una vez asumida la interdependencia de los conflictos. A tal fin, habrán de determinarse con carácter previo los requisitos y condiciones básicas en que habrá de inspirarse el diálogo y la renegociación de una solución política en la que podría sustentarse una paz duradera. Por ello, procede alabar la aproximación al diálogo que ha realizado el Presidente Abbas, que es, sin duda, un hecho positivo que no debe interpretarse como señal de debilidad[11], ya que el inicio de este diálogo incuestionablemente beneficiará también a Israel.

El problema estriba ahora en el reconocimiento por parte del gobierno del Presidente Olmert del nuevo gobierno de coalición palestino que lidera Abbas, y en que la opción estratégica se enmarque en la legalidad internacional, que impone la necesidad de poner fin a la violencia y a la ocupación para crear el entorno de seguridad que propicie una negociación fructífera[12]. Por consiguiente, parece conveniente invocar la caracterización doctrinal del conflicto, con carácter previo al análisis del relanzamiento negociador.

LA CARACTERIZACIÓN TEÓRICA DEL CONFLICTO

Este conflicto se ha enmarcado en la denominada cuarta generación de la solución de conflictos, que abarcaría el período entre 1985 y 2005. Del análisis comparativo de la distribución geográfica de los conflictos actuales este conflicto se situaría, partiendo de la distinción básica entre zonas de paz y de guerra, dentro de estas últimas. Además se caracteriza por ser uno de los conflictos regionales de mayor gravedad. Holsti invoca al efecto la categorización realizada por "Upsala Data" en 2002[13], que destaca asimismo conflictos más controvertidos relativos al

---

[11] El ministro de Asuntos exteriores noruego alabó abiertamente la actitud valiente del Presidente ABBAS en: *http://www.madrid15.org/docs/Madrid%B15.*

[12] El 14 de marzo el recién nombrado primer ministro Ismail HANIYE anunció el nuevo gabinete de 25 ministros. La nueva plataforma formada por Hamas y Al Fatah es el úndecimo Gobierno palestino.

[13] *Vid.* HOLSTI, K.: *The State, War and the State of War*, Cambridge, 1996.Visión compartida por RAMSBOTAHM, O, WOODHOUSE y MIALL, H.: *Contemporary*

control interestatal del territorio y a su autonomía[14].

La creación del entorno político propicio a la reanudación de la negociación pasa necesariamente por el cumplimiento con carácter previo de una serie de condiciones. Entre ellas, hay que destacar en primerísimo lugar el sometimiento de las partes al ordenamiento jurídico internacional y el consiguiente cumplimiento de sus obligaciones jurídicas asumidas en virtud de la Carta de las Naciones Unidas, así como las derivadas del derecho internacional humanitario y del de los derechos humanos. Conviene resaltar que son las partes en el conflicto las responsables primarias del proceso y, en consecuencia, han de acatar los sucesivos llamamientos formulados por el Consejo de Seguridad para alcanzar una paz justa y duradera en Oriente Medio, que pivotan en la resolución 242 de 22 de noviembre de 1967, que define el ámbito y estatuto de los territorios, y establece la obligación de desocupación a la vez que afirma la ilicitud de la anexión efectuada en 1967, ya que la adquisición se había realizado por el uso de la fuerza, y la guerra se halla en clara contravención del derecho internacional cogente.

Por su parte, la resolución 338 (1973) había instado a la aplicación en todas sus partes de la resolución anterior (242), lo mismo que la resolución 476 de 30 de junio de 1980, en la que se reiteró la necesidad de poner fin a la ocupación y por último la reiteración en la resolución 1397 de 2002. Todos estos pronunciamientos del Consejo de Seguridad han sido reafirmados en el Dictamen del Tribunal Internacional de Justicia relativo a la construcción del muro por parte de Israel[15]. Este

---

Conflict Resolution, Cambridge, 2006, p. 62.

[14] Entre las causas de la categoría de conflictos de naturaleza territorial que se contraponen a los conflictos políticos. En los primeros la confrontación es debida a: *"contesting incompatibilities concerning "control of territory" (interestate conflict, secession or autonomy"*.

En tanto que los segundos la confrontación o incompatibilidad nos vendría dada por el tipo de sistema político, por el cambio o por la composición del gobierno central en *Op.cit.*, pp. 64-65.

[15] *Vid. Opinión consultiva de la Corte internacional de justicia sobre las consecuencias jurídicas de la construcción de un muro en el territorio palestino ocupado Vid. Dictamen* del Tribunal internacional de Justicia *A/ES-10/2/73, párrafo 162. UNSC Resolution 338, UNSC 242 "The Avalon Project at Yale Law School"* en

sometimiento al derecho internacional pasa en consecuencia por el cumplimiento de dos principios básicos: la retirada de las fuerzas israelíes de los territorios que ocuparon durante el conflicto de 1967 y la terminación de todas las situaciones de beligerancia o alegaciones de su existencia, respeto y reconocimiento de la soberanía, integridad territorial e independencia política de todos los Estados de la zona y de su derecho a vivir en paz dentro de fronteras seguras y reconocidas, así como libres de la amenaza o actos de fuerza[16].

LAS CONDICIONES NECESARIAS DEL RELANZAMIENTO DEL PROCESO DE PAZ Y LA OPINIÓN CONSULTIVA DEL TRIBUNAL INTERNACIONAL DE JUSTICIA DE 9 DE JULIO DE 2004.

a) El sometimiento de las partes al derecho internacional.

El Dictamen del Tribunal Internacional de Justicia fue emitido en razón del procedimiento consultivo incoado por la Asamblea General. La cuestión que se planteaba al Tribunal versaba sobre "las consecuencias jurídicas" derivadas de la construcción del muro levantado por Israel en el "territorio palestino ocupado, incluida Jerusalén Oriental y sus alrededores"[17]. Pese a no tener carácter vinculante, es sumamente esclarecedor de las consecuencias jurídicas que se derivan de la construcción del muro en territorio palestino ocupado.

El Tribunal Internacional de Justicia emitió el 9 de julio de 2004 su opinión consultiva sobre las "consecuencias jurídicas derivadas de la construcción del muro" que levantaba Israel, la potencia ocupante, "en el territorio palestino ocupado, incluida Jerusalén oriental y sus alrededores". Con anterioridad, la organización había sostenido en varias

---

http://www.yale.edu/lawweb/avalon/umideast/isrplo.htm. y conjunto de Documentos en: MidEast Historical Documents, http://www.midecastweb.org/338.htm.

[16] *Vid. resolución del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas de 22 de Noviembre de 1967 y La opinión consultiva de 9 de Julio de 2004: "Legal Consequences of the construction of a wall in the occupied Palestinian Territory".ICJ, Reports,* 2004, pars. 102 a 106.

[17] Resolución de la Asamblea, Doc: *ES-10/14.*

resoluciones la ilegalidad de los asentamientos israelíes, encareciendo la cesación completa de tales actividades. Las Naciones Unidas manifestaron al Tribunal internacional de Justicia su profunda preocupación por la construcción de un muro que quebrantaba la línea de armisticio de 1949 e implicaba la perturbación de la vida de miles de palestinos y la "anexión de facto" de tierras ajenas palestinas. La comunidad internacional se oponía, pues, resueltamente al hecho de la construcción, por parte de Israel, de un amplísimo muro en el ámbito territorial soberano de Palestina.

El Tribunal decidió que las Naciones Unidas y sus Estados miembros podían suministrar información sobre "todos los aspectos planteados por la cuestión sobre la que se solicitaba su opinión consultiva acerca de las consecuencias jurídicas de la construcción del muro", así como su posibilidad de participar en el procedimiento oral, cuyas audiencias públicas se iniciaron el 23 de febrero de 2004, dentro del plazo fijado por el Tribunal. Más de cuarenta Estados presentaron sus exposiciones escritas[18].

---

[18] Del 23 al 25 de febrero el tribunal escuchó declaraciones orales de uuna docena de estados Miembros.
Se suscitó la cuestión de la competencia del Tribunal: El Tribunal hubo de considerar, ante todo, la cuestión de su competencia para emitir la opinión consultiva solicitada por la Asamblea General -o de abstenerse de ejercerla-. Ciertamente, en materia contenciosa, el consentimiento de los Estados partes en una controversia es el fundamento de la jurisdicción del Tribunal. La situación, en cambio, en el caso concreto concierne a un procedimiento de índole "consultiva", y en este supuesto, la respuesta del Tribunal tiene únicamente "carácter consultivo" y como tal "no es vinculante". Ningún Estado puede impedir, según el Tribunal, la opinión consultiva que las "Naciones Unidas" estimaban conveniente para discernir con claridad qué decisiones debe adoptar.
Requisito esencial para la competencia del Tribunal (art. 65 del Estatuto), según su propia jurisprudencia, consistía el que el solicitante de su opinión había de ser un órgano autorizado por la Carta de las Naciones Unidas y que el tema de la petición se tratase de "una cuestión jurídica". Y en este sentido el Tribunal estimó que la Asamblea General o el Consejo de Seguridad podían solicitar la opinión consultiva en cuestión. En efecto la Carta confiere, explícitamente, a la Asamblea General (art. 10), competencia respecto de "cualesquiera asuntos o cuestiones" relativos al mantenimiento de la paz y la seguridad.

La solicitud de opinión no consistía ni podía entenderse como una "cuestión bilateral" (Israel-Palestina). La construcción de muro era un asunto que "interesa directamente a las Naciones Unidas" y se situaba en un marco mucho más amplio que una controversia bilateral[19]. Se alegó la falta de pruebas suficientes, en razón de que las cuestiones de hecho no se pueden dilucidar sin escuchar a todas las partes en el litigio. Más concretamente, se objetó que el Tribunal no podría emitir un dictamen sobre las consecuencias jurídicas de la construcción del muro sin investigar el alcance de la amenaza a la seguridad a la que el muro pretende dar una respuesta.

La supuesta falta de información, constitutiva de "razón imperiosa" para dejar de emitir la opinión consultiva, no tenía en cuenta que el Tribunal disponía no sólo del informe del secretario general, con un "voluminoso legajo" sobre el trazado del muro, sino también sobre sus consecuencias humanitarias y socieconómicas para la población palestina. Además de los varios informes oficiales, se habían realizado visitas sobre el terreno por los relatores y "otros muchos participantes", que aportaron vasta información pertinente. Más extremada fue la impugnación de que la opinión no tendría "utilidad alguna".

En realidad, la Asamblea tenía derecho a decidir por sí misma sobre la utilidad de la opinión solicitada, según tenía ya establecido la jurisprudencia del Tribunal. Mayor entidad jurídica tenía la idea de la reparación. Israel había alegado que Palestina no podía pedir reparación en razón de una situación resultante de sus propios actos ilícitos, teniendo en cuenta su responsabilidad en los actos de violencia contra Israel y su población a los que se pretendía poner fin con el muro. Con arreglo a este criterio, la buena fe y el principio de manos limpias eran "razones imperiosas" para negarse a la petición de la opinión. El Tribunal concluyó que este argumento tampoco era pertinente, porque la opinión no se destinaría a un Estado o a una entidad determinada, sino a la Asamblea, que era la que la solicitaba.

---

[19] La falta de pruebas de razones imperiosas contrarias y de utilidad y la reparación se impugnó, a su vez, la jurisdicción del Tribunal por otros criterios complementarios que no requieren mayor explicación jurídica.

Procederemos a dar breve cuenta de los antecedentes históricos y las sucesivas condenas de las Naciones Unidas. Antes de determinar las "consecuencias jurídicas de la construcción", procesalmente se procedió a ponderar si tales obras vulneraban el derecho internacional, después de un breve análisis sobre el estatuto del territorio afectado porque tiene trascendencia a efectos de comprender el alcance de las obligaciones que incumbían a Israel.

b) Elementos históricos.

Históricamente, concluida la primera guerra mundial, la Sociedad de Naciones confió a Gran Bretaña un mandato de la categoría "A" sobre Palestina (art. 22 del Pacto). Era notorio que los mandatos de la época se crearon en interés de los habitantes del territorio y de la humanidad, debiendo cumplir una misión sagrada de civilización, y respetando el principio de la "no anexión".Así los límites del mandato para Palestina se establecieron por medio de varios instrumentos jurídico-internacionales.

En el curso de la segunda guerra mundial y, posteriormente, en 1947, el Reino Unido anunció su intención de proceder a la evacuación del territorio palestino. Por su parte, la Asamblea General de las Naciones Unidas resolvió un plan de "partición del territorio" entre dos Estados independientes, "uno árabe y otro judío" y la creación de un "régimen internacional especial" para la ciudad de Jerusalén. Los Estados árabes rechazaron el plan e Israel proclamó su independencia (1948), conforme a la resolución de la Asamblea de la ONU. Pronto estalló un conflicto armado Israel-países árabes, que hizo imposible su aplicación. Merced a la mediación de las Naciones Unidas y a la decisión del Consejo de Seguridad se concluyeron los acuerdos de armisticio general (1949). Uno de estos acuerdos, celebrado entre Israel y Jordania, fijó la línea de demarcación de armisticio, denominada después la "Línea Verde", por el color con que se trazó en los mapas. En 1967 las fuerzas armadas de Israel ocuparon el resto de los territorios que habían integrado Palestina bajo el mandato británico. La actitud consiguiente del Consejo de Seguridad fue determinante: resolvió y declaró "inadmisible" la adquisición de territorio por medio de la guerra y ordenó la retirada de las fuerzas de Israel. Pese a lo expuesto, ese mismo año Israel decidió modificar el

estatuto de la ciudad de Jerusalén y el Consejo volvió a condenar la adopción de todas las medidas de "carácter legislativo y administrativo" que pretendiesen alterar el estatuto de dicha ciudad, "incluyendo la expropiación" de tierra y bienes, el traslado de habitantes y las actuaciones tendentes a "incorporar" el sector ocupado, que califica de "totalmente nulas".

Análoga actitud adoptó el Consejo en 1980, cuando Israel decidió que Jerusalén, "en su integridad y unificada" sería su capital ("Ley básica"), declarando que esa ley "constituía una violación del derecho internacional" y reiterando la "nulidad" de todas las medidas y actos que alterasen el "estatuto de la ciudad santa". Con arreglo al Tribunal, todos los territorios palestinos ocupados por Israel, en diversas ocasiones, siguen siendo territorios ocupados en violación del derecho internacional consuetudinario[20].

En cuanto a las obras de construcción del muro el tribunal utilizó como base el informe del secretario general además de la exposición escrita complementaria.

En efecto, Israel empezó en 1996 a estudiar la forma de detener la "infiltración palestina" desde la Ribera Occidental. En 2001 aprobó un plan en ese sentido. Y en el 2002 se adoptó la decisión relativa a las obras como si se tratase de una "valla de seguridad" (de 80 Kilómetros de largo), que incluía a Jerusalén oriental. El plan se desarrollaría en varias etapas. Y ya en el 2002 se aprobó la valla para la "etapa A" con miras a la construcción de "un complejo de 123 km. en la ribera occidental.

La "etapa B" de las obras se acordó en diciembre de 2001. Se trataba de un tramo de 40 kilómetros. En octubre de 2003 Israel aprobó un trazado completo que formaría "una línea continua de 720 kilómetros" a lo largo de la ribera occidental. La sección continua (etapa C) abarcaría varios "asentamientos importantes" y vincularía al extremo noroeste de la "valla de seguridad" alrededor de Jerusalén y el extremo

---

[20] Sin olvidar el control del ejercito Israelí, por los espacios situados entre la Línea Verde, de 1967. Conforme a las Reglas de la Haya de 1907. *Vid. Opinión Consultiva cit, pars. 70-78.*

sur de la construcción de la etapa A, en Alkana. Con arreglo al último trazado israelí, más de 900 kilómetros cuadrados quedarían entre la Línea Verde y el muro, en cuya zona viven más de 200.000 palestinos.

En consecuencia, existirían en la realidad comunidades palestinas casi totalmente cerradas que se describen como "enclaves". El trazado previsto cercaría y llevaría a vivir a más de 300.000 "colonos israelíes" en la zona entre la Línea verde y el muro. Y en fin se preveía una "zona cerrada" en parte de la Ribera occidental, cuyo acceso y salida solo sería posible a través de las "verjas de acceso"[21].

c) El ejercicio de jurisdicción en aplicación del derecho internacional humanitario y de los derechos humanos.

Decidir sobre la ilegalidad o ilicitud de la actitud y de las medidas adoptadas por Israel en territorio ocupado palestino requería el buen examen del Tribunal sobre las normas y principios internacionales aplicables. En este sentido la Carta de Naciones Unidas prescribe que sus miembros se abstendrán en sus relaciones internacionales de "recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza contra la integridad territorial o la independencia política de cualquier Estado, o cualquier otra forma incompatible con los propósitos de las Naciones Unidas" (art. 2 de la Carta), por lo que el territorio de un Estado no será objeto de adquisición por otro derivada de la amenaza o del uso de la fuerza[22].

La misma norma fue reiterada por la Asamblea General en su Declaración de 1970 sobre los principios referentes a las "relaciones de amistad y cooperación" entre los Estados: "el territorio de un Estado no será objeto de adquisición por otro Estado" en virtud de la amenaza o el uso de la fuerza. –resolución 2625 (XXV)-. El Tribunal había reconocido asimismo que la Carta de la Asamblea impusiera a los Estados el deber de "abstenerse de recurrir a la fuerza" y de violar el derecho a la libre

---

[21] Opinión *de 2004, cit, pars. 80-85.*

[22] Opinión en el caso de: *Actividades militares y paramilitares en Nicaragua y contra Nicaragua (Nicaragua c. Estados Unidos de América), en ICJ, Reports 1986, pp. 98 a 101, pars. 187-190* y *Pár. 87 Opinion de 2004 cit, par. 155.*

determinación de los pueblos[23]. El mismo principio fue reafirmado por los Pactos internacionales de derechos económicos, sociales y culturales y de derechos civiles y políticos (art. 1 común). El derecho de los pueblos a la libre determinación es ahora, según el Tribunal, "un *derecho erga omnes*"[24].

El Tribunal, aún reconociendo que Israel no era parte del Cuarto Convenio de la Haya de 1907 y ponderando la aplicabilidad al caso concreto del derecho internacional humanitario, estimó que sus normas contaban con el reconocimiento de las naciones civilizadas y eran "declarativas de las leyes y usos de la guerra" conforme a la proclamación del Tribunal de Nüremberg[25], porque las reglas de La Haya, en razón del Cuarto Convenio de 1907 art. 34, Sección II y, derechos y deberes de los beligerantes en sus operaciones, eran aplicables puesto que habían pasado ya a formar parte del derecho consuetudinario[26] y además Israel y Jordania habían ratificado en 1951 dicho convenio, y Palestina había declarado su compromiso de aplicarlo en 1982, siendo especialmente relevante la aplicación de la Sección III del Cuarto Convenio porque regulaba "la autoridad militar sobre el territorio del Estado enemigo".

Las autoridades de Israel admitieron, en efecto, la aplicación por lo general de las disposiciones humanitarias del Cuarto Convenio de Ginebra, que completó las Reglas de La Haya. Se trataba de proteger a las personas civiles que se encuentran, sean cuales sean las circunstancias, en manos de la potencia ocupante. La delimitación del ámbito de aplicación territorial a los territorios ocupados, cuestionada "de iure" por Israel, fue rechazada por el Tribunal. Éste acudió al artículo 2 común a los cuatro

---

[23] *Declaración sobre los principios de Derecho Internacional referentes a las relaciones de amistad y cooperación entre los Estados, Vid par. 88 Dictamen de 2004 cit.*
[24] Asunto de *Timor del Este (Portugal c. Australia), I.C.J., reports, 1995, par.29, p.102 y Opinión de 2004 cit. par. 88.*
[25] Fallo del Tribunal Militar Internacional de Nüremberg del 30 de septiembre y el 1º de octubre de 1946, p.65 y *Opinión de 2004, par. 89.*
[26] Opinión acerca "*Legalidad de la amenaza o del uso de armas nucleares" en I.C.J.Reports (1996) I, par.75, p.256 y par.89 de la Opinión de 2004 cit.* El Cuarto Convenio había sido ratificado el 6 de julio de 1951 por Israel y el 29 de mayo por Jordania.

Convenios de Ginebra de 1949: "El Convenio se aplicará también en todos los casos de ocupación total o parcial del territorio de una Alta Parte Contratante (APC), aunque tal ocupación no encuentre resistencia militar".

La pretensión de Israel no reconocía su aplicación al territorio que no se hallaba bajo la soberanía de una APC, con anterioridad a su anexión por Jordania y Egipto. La Corte recuerda la condición de partes contratantes tanto de Israel como de Jordania, desde 1951, y la formulación de un compromiso unilateral de la OLP comprometiéndose a la aplicación del Cuarto Convenio desde 1982 (con independencia de la calificación del instrumento del Estado depositario). El Tribunal reafirma la invocabilidad y aplicación de sus disposiciones por la obligación de las partes en estos Convenios de aplicarlos con independencia de que la otra parte en el conflicto lo sea cuando ésta acepta su aplicación, como lo hiciera la OLP en 1982.

Además invocó la práctica interna israelí que amparaba su aplicación a los territorios ocupados, según se desprendía de la Orden n. 3 de 1967, tras la ocupación de la Ribera Occidental: "el tribunal… debe aplicar las disposiciones del Convenio de Ginebra de fecha de 12 de agosto de 1949 relativo a la protección de las personas civiles en tiempo de guerra en los procesos judiciales" e incluso declaraba la primacía del texto internacional en caso de colisión con la orden. También pudo constatar la aplicación con carácter general que hacía de las disposiciones humanitarias del Cuarto Convenio en los territorios ocupados. Declaró que el Convenio es aplicable a dichos territorios en virtud del párrafo 1 del art. 2 referido, no siendo determinante que Jordania tuviera o no derecho sobre ese territorio con anterioridad a 1967.

Según este párrafo y en el contexto del tratado según se estipula en el artículo 31 de la Convención de Viena sobre derecho de los tratados de 1969, "el Convenio es aplicable cuando se dan dos condiciones: que exista un conflicto armado (con independencia de que se haya o no reconocido el estado de guerra) y que el conflicto haya surgido entre dos partes contratantes. Si se cumplen ambas condiciones, el Convenio se aplica a cualquier territorio ocupado en el transcurso del conflicto por

una de las Partes Contratantes"[27]. Así lo había invocado el Tribunal Supremo israelí en el territorio de Rafah[28], entendiendo que territorio ocupado es aquél que se halle bajo la autoridad del ejército enemigo, siendo entonces Israel la potencia ocupante según el derecho internacional consuetudinario. El Tribunal declaró que el Convenio era, por consiguiente, aplicable al territorio palestino ocupado desde 1967, incluida Jerusalén oriental. Éste era también el criterio del Consejo de Seguridad, recogido en su resolución 237 (1967), que prescribía la obligación de las partes en conflicto de respetar el Convenio de Ginebra: la protección de personas civiles en tiempo de guerra (de 12 de agosto de 1949). El propio Consejo de Seguridad instó "al gobierno de Israel" y declaró "la aplicabilidad *de iure*" de dicho Convenio en su resolución 681 (1990) con independencia del estatuto anterior del territorio[29].

Objeto de amplia discusión fue la aplicación de los Convenios de los derechos humanos al territorio palestino ocupado. Israel objetó su aplicación al caso concreto, mientras la consideraban positiva muchos de los participantes en el procedimiento. Se trataba de los Pactos internacionales de derechos civiles y políticos y de derechos económicos, sociales y culturales, de los cuales era parte Israel. La tesis de Israel distinguía entre el "derecho humanitario" y los "tratados de derechos humanos". El primero aseguraba la protección en una situación de conflicto como era la de la ocupación; los segundos, en cambio, protegían en tiempo de paz a los ciudadanos en relación con sus propios gobiernos. No eran pues aplicables al caso concreto, al igual que tampoco lo era el Convenio sobre derechos del niño (1989), del cual también Israel era parte. Es de especial interés la actitud del Tribunal sobre la relación existente entre el derecho internacional humanitario y el derecho de los derechos humanos, y sobre la aplicabilidad de éstos fuera del territorio nacional. Ciertos Estados entendían que el Pacto de derechos civiles y políticos protegía, en efecto, los derechos humanos en tiempo de paz, pero la privación ilegal de la vida en caso de hostilidades se regía por el derecho aplicable en caso de conflicto armado. El Tribunal rechazó esta

---

[27] *Opinión de 2004 cit. par. 95.*

[28] Fallo de 30 de mayo de 2004, *Vid. Opinión de 2004 cit, pár. 100.*

[29] Opinión *del T.I.J de 1999 relativa a la legalidad de la amenaza o del uso de armas nucleares, cit, en nota 26, par. 75* y *Opinión de 2004 cit. par.89.*

distinción que permitía a Israel negar la aplicación del Pacto de derechos civiles y políticos en beneficio de la población de los territorios ocupados. Es especialmente esclarecedora la opinión a este respecto, porque dilucida la pretensión de Israel de establecer esta distinción en la aplicabilidad de los instrumentos de derechos humanos y del derecho internacional humanitario. Según su argumentación, no serían de aplicación los primeros a zonas no sujetas a la soberanía territorial y jurisdicción del Estado. El Tribunal proclamó que los instrumentos de derechos humanos se aplicaban con respecto a los actos del Estado aunque éste ejerciera su jurisdicción fuera de su propio territorio, es decir, que eran de aplicación tanto en los territorios sobre los que un Estado ejerce su soberanía como sobre aquellos en los que el Estado ejerza su jurisdicción territorial. Este era el caso de Israel, que había ejercido durante un largo período (más de 37 años) la jurisdicción territorial sobre estos territorios en calidad de potencia ocupante. Justamente en dicha calidad precisó que el ejercicio de sus facultades le obligaba a observar ambos pactos internacionales, y agregó que esta obligación conllevaba la exigencia complementaria de no obstaculizar el ejercicio de los derechos de la población en aquellas esferas cuya competencia hubiese sido traspasada a la Autoridad palestina. Además, consideró que el Convenio de 1989 sobre derechos del niño era también aplicable porque su ámbito personal prevé su aplicación a quiénes se hallen bajo su jurisdicción.

La interpretación teleológica efectuada por el Tribunal a fin de no restringir el ámbito de aplicación de los textos es consistente con la voluntad de sus redactores, que no hacían depender el disfrute de los derechos en territorio ocupado de que se hubiera encontrado o no resistencia en el mismo. Se ampara además en la interpretación del órgano que por excelencia se halla legitimado, el CICR, que proclamó la aplicabilidad del Cuarto Convenio a los territorios ocupados desde 1967 por el Estado de Israel, incluido Jerusalén. Interpretación, agrega, que ha sido avalada por las APC en 1999, que se habían además referido expresamente a la situación de Palestina, reafirmando su aplicación "*de iure*" en 2001, al tiempo que declaró que la construcción del muro y su afectación a la población palestina infringía el art. 49, párrafo 6 del

Cuarto Convenio de Ginebra y afectaba a los derechos fundamentales garantizados por el PIDCP, el PIDESC y la Convención de 1989[30].

En conclusión, el Tribunal afirmó que el Pacto de Derechos civiles y políticos era aplicable con respecto a los actos de un Estado en el ejercicio de su jurisdicción fuera de su propio territorio. Criterio análogo aplicó al Pacto de derechos económicos, sociales y culturales. Ambos pactos, junto con la Convención de derechos del niño de 1989 le eran aplicables en calidad de potencia ocupante, con respecto a los territorios que habían estado sometidos a su jurisdicción más de 37 años.

d) La Ilicitud de la construcción del muro.

El informe del secretario general de Naciones Unidas elevado al Tribunal establecía que "la construcción de la barrera (valla o muro)" equivalía a un "intento de anexión" del territorio en violación del derecho internacional. La anexión "de facto", agregaba, vulneraba el derecho de los palestinos a la libre determinación. El mismo criterio contenían las exposiciones escritas presentadas al Tribunal y las expresadas en las audiencias, radicalmente contrarias a la adquisición de territorios mediante el uso de la fuerza.

Naturalmente, era bien distinto el parecer de Israel. El objetivo perseguido por la construcción del muro consistía en "combatir eficazmente los ataques terroristas" lanzados desde la Ribera occidental. Era una medida temporal, no anexionaba territorios, y podía ser desmantelado si resulta necesario "como parte de un arreglo pacífico". Estas declaraciones de Israel fueron comunicadas al Consejo de Seguridad y a la Asamblea General en 2003, cuyas instancias reiteraron el principio de la "inadmisibilidad de la adquisición de territorio por medio de la guerra" y ordenaban el retiro de las fuerzas israelíes. El mismo Consejo condenó repetidamente las medidas de Israel para modificar el estatuto de Jerusalén.

El trazado del muro, diseñado por Israel, incluía dentro de la

---

[30] *Opinión de 2004 cit, par. 134.*

"zona cerrada", alrededor del ochenta por ciento de los colonos que viven en el territorio palestino ocupado y trataba de incluir también a la gran mayoría de los "asentamientos" israelíes. Esas prácticas no tenían según el Consejo, "validez legal". Y para el Tribunal, la construcción del muro crea un "hecho consumado que podía ser permanente y equivaldría a una "anexión de facto" contraria al derecho internacional.

El trazado previsto entre la Línea Verde y el muro integraría a más de 237.000 palestinos y a consecuencia de la construcción vivirían en comunidades "completamente rodeadas" alrededor de 160.000. La construcción contribuía, además al desplazamiento de poblaciones palestinas, y a la alteración de la composición demográfica de territorio, e implicaría un atentado grave al ejercicio por el pueblo palestino de su derecho a la libre determinación. La construcción del muro planteaba, a su vez, diversas cuestiones en relación con el derecho internacional humanitario y los instrumentos de derechos humanos y constituía una violación de sus disposiciones.

En consecuencia, constató la violación del derecho a la libre determinación del pueblo palestino, cuya existencia era incuestionable incluso para Israel, que la había reconocido expresamente al negociar con la OLP. Por lo tanto, para el Tribunal la construcción del muro era una acción incompatible con las obligaciones jurídicas fundamentales internacionales que incumben a Israel, y suponía un grave quebrantamiento de los derechos de carácter "*erga omnes*"[31]. No aceptó la invocación de las causas de exoneración, excluyendo la invocación del derecho de legítima defensa y del estado de necesidad como causas de exclusión de la ilicitud de la construcción del muro[32].

e) Consecuencias jurídicas de las violaciones.

La construcción ilegal del muro tenía consecuencias jurídicas no sólo para el propio Israel, sino también para otros Estados y para las Naciones Unidas. El Tribunal afirmó, en primer lugar, la obligación de

---

[31] *Ibidem, pars. 155 y 122.*
[32] *Ibidem, pars. 142 y 151.*

Israel de poner fin a la situación ilegal, detener de inmediato la construcción del muro y garantizar la no reanudación de su construcción[33]. Las violaciones implicaban, en segundo lugar, la obligación de reparar los daños causados, la anulación de los actos jurídicos conexos, la devolución de los bienes requisados o expropiados y la adecuada compensación para las personas cuyos hogares ó propiedades agrícolas fueron destruidos, y enjuiciar a las personas causantes de violaciones graves del derecho internacional humanitario por la planificación, la construcción y la utilización del muro.

Por su parte, los terceros Estados quedaban obligados a no reconocer la situación ilegal, no auxiliar a su mantenimiento y cooperar a poner fin a las violaciones denunciadas y asegurar la efectiva reparación[34]. El Tribunal no podía dejar de recordar el deber del Consejo de Seguridad de evitar y poner fin a la "flagrante y sistemática" violación de las normas. En especial, la Asamblea General y el Consejo de Seguridad debían considerar las "medidas adicionales" necesarias para poner término a la situación ilegal expuesta, "teniendo debidamente en cuenta la Presente Opinión Consultiva"[35].

En efecto, Israel había incurrido en grave responsabilidad internacional: debía poner fin al incumplimiento de sus obligaciones y respetar el derecho del pueblo palestino a la libre determinación; asegurar la libertad de acceso a los lugares sagrados que quedaron bajo control israelí después de la guerra de 1967; devolver las tierras, huertos, olivares y demás bienes inmuebles despojados a personas físicas o jurídicas, y repararar, en fin, los daños causados por la construcción del muro. La reparación debía de atenerse a los criterios establecidos por el propio T.P.J.I. en 1928[36].

El Tribunal termina por poner de relieve la "urgente necesidad" de que las Naciones Unidas redoblen sus esfuerzos por lograr una rápida

---

[33] *Ibidem pars. 151 y 153*

[34] Sin olvidar el control del ejército israelí, por los espacios situados entre la LíneaVerde, de 1967. (Reglas de la Haya de 1907). *Opinión de 2004 cit, par. 159*.

[35] *Opinión 2004 cit, párrafo 149.*

[36] *Asunto de la Fábrica de Chorzow, Fondo,* P.C.I.J., *Séries. A,* nº 17, p. 47.

conclusión del conflicto ísraelo-palestino y se establezca una "paz justa y duradera" en la región. La trágica situación existente se podía superar mediante la aplicación de buena fe de todas las resoluciones pertinentes del Consejo de Seguridad, y a este fin, la Asamblea General debía alentar e impulsar los esfuerzos de las Naciones Unidas.

La inejecución del dictamen y del pronunciamiento de las Naciones Unidas explica que el Consejo europeo, en su sesión del pasado diciembre, reiterara la obligación de las partes de conformar su actuación al derecho internacional e hiciera referencia explícita a las actuaciones contrarias al derecho internacional en los asentamientos y a la construcción del muro en tierra palestina, ya condenada en el dictamen del T.I.J. En éste se señaló que: "*sólo se puede poner fin a esta situación mediante la aplicación de las resoluciones pertinentes del Consejo de Seguridad, en particular las Resoluciones 242 (1967) y 338(1973)*"[37].

Por su parte, el voto particular del Juez Alaraby expresaba con nitidez que: "*el equilibrio de sus disposiciones representa la única base aceptable para establecer una paz viable y justa*". Y concluía al determinar el carácter de las obligaciones derivadas de las resoluciones: "*es jurídicamente incorrecto y políticamente no racional transformar esta obligación de resultado en una mera obligación de medios limitándola a un proceso de negociación*"[38]. *El cumplimiento de estas obligaciones debería llevarse* a cabo en desarrollo del principio de "paz por territorios" proclamado en la Conferencia de Madrid, reafirmado en la iniciativa de paz árabe de 2002 e invocado en la sesión de Madrid+15.

En esta línea parecen orientarse las proclamaciones primeras del gobierno de coalición nacional presidido por Mahmoud Abbas, que ha permitido una nueva alternativa después del colapso tras la victoria electoral del grupo extremista y anti-Israel Hamas en enero de 2006, que

---

[37] Consejo Europeo de Bruselas, 14 y 15 de diciembre de 2006. *Conclusiones de la Presidencia. Bruselas 15 de diciembre de 2006; 16879/06. CONCL.* 3.
Opinión de 2004 cit Vid. párrafo 162. Habría que tener en cuenta además las Resoluciones 338 de 1977 y 1397 de 12 de marzo de 2002 cit. en *http://www.mideastweb.org/338.htm.*
[38] *Ibidem,* Voto particular: Opinión separada del Magistrado N. Elaraby, *Opinión Consultiva.*

fue rechazada por las administraciones occidentales e Israel y provocó su bloqueo económico y político.

No obstante, conviene tener en consideración el temor a una guerra civil por las luchas intestinas entre las fuerzas de Hamas y las leales al Presidente Abbas de la facción de Fatah, que provocaron la muerte de 300 personas en el pasado año y que ahora parece desvanecerse, aunque el embargo internacional impuesto a la Autoridad palestina prosigue, suponiendo un enorme deterioro de la situación económica interna, en la que se les negaron incluso sus salarios a los funcionarios. Por ello, se ha suscitado la conveniencia del levantamiento de las sanciones, si bien parece razonable que éste quede supeditado a la aproximación y cumplimiento de la Hoja de Ruta del Cuarteto. Justamente, un miembro del mismo acaba de pronunciarse en tal sentido,[39] consciente de que el Acuerdo de la Meca evidencia la voluntad de las dos organizaciones Fatah y Hamas de cesar la lucha interna y adoptar una política común frente a Israel.

No obstante, la persistencia del régimen de ocupación, en contravención de los requerimientos internacionales, no exime a Israel, como potencia ocupante, del cumplimiento de sus obligaciones de prestar la debida protección a la población civil palestina, atendiendo a su bienestar, prestándoles ayuda humanitaria y absteniéndose de la imposición de sanciones que afecten negativamente a dicha población. La Corte internacional de Justicia no había justificado en su dictamen los perjuicios causados a los palestinos por la destrucción de sus hogares, las demoliciones injustificadas de estructuras, los saqueos de tierras, huertos y plantaciones de olivos, que habían afectado, a raíz de la construcción del muro, a más de 100.000 civiles no combatientes, en clara contravención del artículo 147 del Cuarto Convenio de Ginebra.

El Tribunal entendió además que el principio de necesidad militar debía entenderse como un principio de limitación y no de autorización; por consiguiente, no estimó que la construcción fuera la

---

[39] *Ria Novosti-Opinion & Analysis: "Moscow urges lifting sanctions from Palestine " en http://en.rian.ru//analisys/2007 0302/6147274.htm.*

única vía de protección posible, según invocaba el gobierno israelí. [40]

La Hoja de Ruta prohibía expresamente, como lo hiciera el Plan Tenet, las deportaciones o ataques contra civiles, la confiscación o demolición de viviendas o bienes palestinos como medida punitiva o para facilitar obras de construcción israelíes y la destrucción de instituciones e infraestructuras palestinas, y obligaba a Israel a desmantelar los asentamientos levantados desde marzo de 2001.

El uso de escudos humanos en la denominada operación "invierno caliente" al norte de Cisjordania, en la localidad de Naplouse, ha sido denunciado por la organización de defensa de los derechos humanos en los territorios ocupados "B' tselem", que el pasado 8 de marzo ha solicitado una investigación oficial acerca de la utilización de civiles como escudos humanos, entendiendo que "*constituent une violation flagrante des lois humanitaires internationales et sont interdites par l'armée*"[41].

En octubre de 2005, el propio Tribunal Supremo de Israel había condenado una actuación análoga llevada a cabo en la localidad de Tubas, en Cisjordania, donde fue utilizado un estudiante palestino, Nidal Daragmeh, de 19 años, para adentrarse en casas sospechosas, el cual resultó muerto durante la operación militar. El Tribunal rechazó la argumentación del gobierno israelí que pretendía que el uso de civiles les protegía, al permitir la captura pacífica de los activistas palestinos. A raíz de este pronunciamiento de la Corte, la organización ahora denunciante pudo constatar que dicha práctica había disminuido desde el año 2005. Este pronunciamiento nacional ha impulsado también la orden de investigación dictada por el actual fiscal general de la Armada israelí, Arihai Mandelheit, para dilucidar los hechos denunciados[42].

---

[40] *Vid.* párrafo 140 del Dictamen cit.

[41] *Le Monde* 18-19 marzo 2007.

[42] Según la Organización "B'tselem" soldados israelíes acudieron en el Cabash de Naplouse, situado al norte de Cisjordania al domicilio de Amid Amira, un joven de 15 años, obligándole a él y a su familia a abandonar el domicilio al sospechar que se encontraban siete activistas. Al no encontrarlos, condujeron al menor al domicilio vecino, propiedad de su tío, y le obligaron a entrar en el mismo precediendo a los soldados, abriendo puertas y encendiendo luces. Los soldados

Dada la interpretación judicial realizada y la ulterior actuación militar, se ponen de manifiesto los límites impuestos por el ordenamiento internacional al derecho de Israel a proteger a su pueblo frente a los ataques terroristas palestinos, ya que no le permite cumplir esta misión en violación del derecho internacional[43].

Actualmente se suscita, además, la salvaguardia de las perspectivas de paz y se impone cada vez con mayor fuerza la idea de que la amenaza persistente de conflicto no pasa por una solución unilateral, y menos por una de carácter exclusivamente militar. Esta convicción de que una solución militar al conflicto no alcanzará la paz ni procurará la seguridad a las partes ha inspirado las directrices de la iniciativa de paz árabe y al Consejo de Seguridad, al instar en 2002 a que asumieran las recomendaciones del Informe Mitchell. En consecuencia, sigue siendo urgente tanto el cese de la violencia y del terrorismo como la solución del problema humanitario y de los refugiados palestinos, cuya justa resolución ha de contar con la solidaridad internacional, de conformidad con los requerimientos internacionales. El International Crisis Group ha instado a M. Hamas a reanudar los esfuerzos para conseguir un rápido intercambio de prisioneros y al Gobierno de Israel también le recomienda que persiga idénticos esfuerzos para su liberación[44].

EL ACUERDO PALESTINO DE LA MECA

Tuvo lugar el 8 de febrero de 2007 y fue suscrito en el Palacio de

---

tiraron una granada de humo y efectuaron disparos en todo el domicilio. Posteriormente, le ordenaron permanecer tras ellos, afortunadamente al concluir la búsqueda sin resultado le dejaron marchar. Según denuncia la Organización "B'tselem" en *Le Monde*, 18-19 de marzo de 2007.

[43] *Vid.* Doc. *A/ES-10/248, par. 3.*

[44] Resolución de la Asamblea General 194 (III) y de la Iniciativa de Paz árabe de 2002. *The Arab peace Iniciative 2002.* Traducción oficial del Texto adoptado en la Cumbre de Beirut, en *http://www.al-lab.com./arab/docs/league/peace02htm*. *Vid.* International Crisis Group: "After Mecca: Engaging Hamas. recommendations" en *Middle East Report*, nº. 62 de 28 de febrero de 2007.

los invitados de la Meca. Es fruto de los diálogos entablados para la concertación nacional palestina y de la iniciativa del Rey de Arabia Saudí, Abdalah Ben Abdel, que patrocinó el acercamiento entre Hamas y Al Fatah. El acuerdo pone en evidencia la relevancia de la "unidad" como base para hacer frente a la situación de ocupación israelí[45]. Las fuentes presidenciales se han preocupado por justificar públicamente la creación de la coalición como único medio para salir del bloqueo y evitar la guerra civil entre los movimientos palestinos rivales. Así lo ha argumentado el propio Presidente M. Abbas ante el Monarca anfitrión y en su ulterior gira europea. La consolidación de la coalición despierta, no obstante, cierta desconfianza acerca de su viabilidad futura por las enormes diferencias ideológicas internas.

Es cierto que el International Crisis Group había insistido en la formación de un gobierno de coalición nacional, haciendo suya la iniciativa de Beirut de la Liga árabe (2002), y ahora insta a Hamas y a Al Fatah, de conformidad con el Acuerdo de la Meca, a que se aseguren de que las discrepancias internas se resuelvan exclusivamente a través del diálogo y la negociación. A tal fin habrán de cesar en la incitación provocativa de la fuerza, incluyendo despliegues de fuerzas de seguridad y exhibiciones por parte de las milicias armadas, y retirarán las milicias de las áreas pobladas, siendo además esencial la coordinación en el despliegue de las fuerzas ejecutivas de Hamas (ESF), que deberá llevarse a cabo por parte del Centro de Operaciones conjunto establecido con Fatah.

Al hacer responsable de la negociación política a la OLP proponía, además, que de mediar un acuerdo con Israel éste fuese refrendado, y sugería dos alternativas para llevarlo a cabo: a través de la ratificación por las instituciones nacionales o bien por medio de

---

[45] En palabras del Consejero de información del Presidente palestino, Nabil AMRU *Vid. La Vanguardia.es. 21.2.07.* El texto del acuerdo puede consultarse en: "La Meca:Hamas y Al Fatal acuerdan gobierno de unidad nacional con la firma de ANILLA y ABBAS" en:
http://www.profesionalespcm.org/-phpMuestraArticulo2.php.id=8035. E International Crisis Group:*"Getting to a Comprehensive Middle East Settlement.* Y *"Full text of the statemen and signatories"*, en *http://www.crisisgroup.org.*

referéndum, siendo ésta la vía que parece abrirse paso actualmente.

En todo caso, a raíz del Acuerdo de la Meca conviene plantearse que no es suficiente la formación del gobierno, porque para que sea viable se requiere además el debido fortalecimiento de las instituciones palestinas. Se evidencia también la necesidad perentoria de que el programa del gobierno suscriba los acuerdos celebrados previamente por la OLP y se proceda al reconocimiento de su presidente como válido y único negociador en su doble calidad de presidente de la Alta Autoridad y de la OLP[46]. En consecuencia, la voluntad de Hamas de respetar los acuerdos celebrados por la OLP e Israel y el reconocimiento del "derecho" de M. Abbas para negociar con Israel han de ser bienvenidos porque esbozan el primer acercamiento de la coalición a los principios del Cuarteto y demuestran una actitud positiva para trabajar en el proceso de paz de la región. Es además positivo el llamamiento directo que ha realizado el Ministro de Asuntos Exteriores ruso, Sergei Lavrov en su entrevista con el líder de Hamas Khaled Mahaal para que la inclinación hacia estos principios se opere con el reconocimiento oficial del Estado de Israel.

A raíz del Acuerdo se ha generado cierta esperanza, y la población de Gaza lo festejaba, entendiendo que permitiría el término del boicot internacional, cuestión compleja que todavía hoy no está bien esclarecida ni resuelta, aunque sí algo atemperada, ya que se está calibrando actualmente su progresivo levantamiento.

Los comentarios críticos al acuerdo ponen de relieve la fragilidad de la situación, por lo que se recomienda flexibilidad política a las partes para hacer posible la integración de Hamas en la OLP y la incorporación de la milicia (guerrilla) en los grupos de seguridad, aspecto crucial que,

---

[46] El trato que le ha sido conferido a Abbas en la Meca recuerda más al que le correspondía como presidente de la OLP que al de la Autoridad palestina. Esta separación de papeles ha sido criticada por C. Rice porque en la medida que entiende que no puede tener un pie en las instancias elegidas y otro en la violencia e intentar destruir otro Estado. *Vid.* el artículo de M. Bôle-Richard en *Le Monde* 28/2/07.
Vid. International Crisis Group: "Enter Hamas: The Challenges of Political Integration" en *Middle East Report*, nº 49, de 18 de enero de 2006.

sin embargo, apenas es referido en el Acuerdo.

Parece, en cambio, un tanto excesiva la afirmación de que el acuerdo impide el proceso de paz, cuando éste realmente no existía a raíz del éxito electoral de Hamás. Es razonable pensar que este acuerdo permitirá incentivar la adopción de posiciones más moderadas por parte de Hamas en la realización de la Autoridad palestina A tal fin, convendrá replantear el boicot político y económico, porque su mantenimiento puede tener el efecto contrario al objetivo perseguido por la comunidad internacional al favorecer las posiciones extremistas de Hamas, en tanto que el diálogo con el gobierno y el incentivo del levantamiento del boicot, en función del cumplimiento de las exigencias internacionales, podría coadyuvar a controlar el riesgo de violencia y de venganza así como el descrédito de Fatah.

Compartimos la valoración que ha formulado el ICG, que no ha descalificado este acuerdo, sino por el contrario lo estima "requisito esencial" y previo para el proceso de paz. En este momento se trata de establecer una diplomacia "sostenible", que requiere la participación de quienes, de ser marginados, optarán probablemente por perpetuar la violencia en su lucha existencial, pudiendo vislumbrarse el efecto perverso de que lleguen ya sea a recabar el apoyo de la opinión pública en su lucha contra Israel o bien a entorpecer las conversaciones. En consecuencia, cabe esperar que este acuerdo sea valorado como una oportunidad para revitalizar el proceso de paz.

EL PROGRAMA DEL NUEVO GOBIERNO DE COALICIÓN NACIONAL PALESTINO

Éste ha sido aprobado en sesión parlamentaria de 17 de marzo y puede dar respuesta a los interrogantes y preocupación suscitadas que pivotan sobre el cumplimiento por parte de la coalición gubernamental palestina de los tres principios sustanciales: "término de la violencia, reconocimiento de Israel y aceptación de los compromisos anteriores, incluida la Hoja de ruta".

A esta línea se adhiere el compromiso por parte del presidente más moderado en el seno de la coalición, cuya voluntad de sometimiento a los requerimientos internacionales ha podido verificarse a raíz de

diversas manifestaciones. Así, en su escrito al primer ministro, Ismail Haniyeh, al confiarle la misión de constituir el gobierno común entre el movimiento de resistencia islámica Hamas y Al Fatal, le hizo un llamamiento expreso para el respeto de los acuerdos internacionales sucritos por la OLP. Esta convicción se ha deducido de su reiteración en sus apariciones en la gira europea, y lo ha formulado expresamente ante el Sr. PESC, justamente dos días después de celebrarse la sesión del Cuarteto proclamando, en consecuencia, su adhesión formal a los tres principios. Ello explica la voluntad del presidente Olmert de mantener al "Rais" como interlocutor válido. Éste ha sido firme al proclamar abiertamente su rechazo a la violencia en todas sus formas y ha utilizado un lenguaje conciliador, con el objetivo de que las negociaciones se orienten hacia una paz en libertad e igualdad. En todo caso, se ha previsto con acierto que el presidente de la OLP, Abbas, no pueda ejercer un derecho de veto a las negociaciones que, según las recomendaciones internacionales habrán de ser objeto, en caso de llegarse a un acuerdo, de ulterior refrendo. Por su parte, el primer ministro ha requerido, al reasumir sus funciones el 15 de febrero, respeto a la voluntad del pueblo y ha instado a que no se ejercieran presiones extranjeras[47], cuando se hallaba elaborando la propuesta de gobierno que elevaría para su aceptación al presidente.

El gobierno constituido deberá ahora asumir el reto de conseguir un alto el fuego israelí-palestino omnicomprensivo y recíproco, siendo determinante que en su persecución se involucren todos los grupos armados de las fuerzas de seguridad palestina, porque no sería suficiente el mero compromiso formal del presidente de la Alta Autoridad sin contar con una defensa activa del alto el fuego por todos los grupos. Se exige, por tanto, al gobierno palestino una actuación preventiva atacando la capacidad de actuación terrorista, desmantelando sus infraestructuras, confiscando armas ilegales y consolidando una autoridad de seguridad. Además, se ha requerido al gobierno un cambio de actitud en sus relaciones con las contrapartes israelíes, procurando colaborar en los asuntos cotidianos que ahora se debatirán quincenalmente.

---

[47] *Le Monde, 20/2/07. Vid.* International Crisis Group Report: "Palestinians, Israel and the Quartet: Pulling Back From the Brink" en *Middle East Report,* nº. 54 de 13 de junio de 2006.

Por su parte, los Estados árabes deberán poner fin a la financiación pública y privada y a cualquier forma de ayuda a aquellos grupos que apoyen o lleven a cabo actos de violencia o terrorismo.

La tarea del nuevo Gobierno palestino es ardua. Para hacer que este objetivo sea viable, deberá contar con el apoyo también de la Unión Europea y de sus Estados Miembros, para que influyan sobre la conducta de Hamas, y coadyuvar a que el Gobierno de la Autoridad Palestina lleve a cabo los objetivos propuestos de intercambio de prisioneros y el logro omnicomprensivo del cese el fuego, así como al cumplimiento de los acuerdos asumidos por la OLP. Asimismo, se ha exigido a la Autoridad, en los primeros contactos políticos, la liberación del soldado israelí capturado en Gaza el pasado junio.

Por el momento, la Presidencia de la Unión Europea ha acogido favorablemente el acuerdo de la Meca de 8 de febrero de 2007, por representar una reconciliación palestina, si bien ha manifestado la necesidad de exigir los principios referidos impuestos por el Cuarteto. No obstante, ha indicado que proseguirá auxiliando al pueblo palestino por medio del "Mecanismo internacional temporal", *"bypassing the government until the financial situation and future needs can be assesed and a more sustainable framework for assistance can be established"* [48].

El apoyo internacional debería presuponer también la colaboración de las Naciones Unidas; de ahí que sea misión del secretario general autorizar encuentros entre sus funcionarios y los miembros del Gobierno de la Autoridad Palestina.

La actitud de Israel sigue siendo de rechazo expreso a la plataforma formada por Hamas y Al Fatah. Así lo hizó saber su ministro de Asuntos Exteriores tras conocer la lista de los 25 ministros que forman el nuevo gabinete de coalición nacional, que es el úndecimo Gobierno

---

[48] "*EU Welcomes Palestinian unity goverment*". Editorial de Reuters, 17, 2007. *Vid.* International Crisis Group: "After Mecca:Engaging Hamas. Recomendations", en *Middle East Report, nº 62,* de 28 de febrero de 2007, en *http://www.crisisgroup.org.*
La Comisión europea ha condenado el ataque suicida de 29 de enero de 2007. *Vid.* European Commission's Delegation to Israel: "*European Commission condemns Eliat terror*" en *http://www.eu-del.org.il*

palestino. El argumento esgrimido es la no aceptación de las exigencias internacionales referidas. Cierto es que no se ha producido un reconocimiento formal del Estado de Israel por parte del nuevo Gobierno, como sí lo hizo en 1993 la OLP. Ahora bien, de su comportamiento cabría deducir un reconocimiento "de facto" que se desprende implícitamente de las manifestaciones del propio ministro de Comunicaciones palestino Mustafá Barguti, y de la autorización expresa hecha al presidente de la Autoridad M. Abbas para negociar con Israel. Por su parte, el presidente también lo está haciendo al negociar con Israel, aunque lo haga en su calidad de presidente de la OLP. Otro elemento que reviste importancia a la hora del reconocimiento nos viene dado por la aceptación de Israel como parte co-contratante de los acuerdos celebrados con la OLP.

En consecuencia, se perfila una oportunidad singular al concurrir un líder palestino que tiende su mano a las autoridades israelíes. Su actitud abierta se ve con claridad en su discurso, donde afirma su voluntad de extender una mano hacia la paz y la igualdad: "*I would like to address the israeli people and their government and their parties to say we are ready, we are prepared without any preconditions to go along the road of just peace by means of resuming negotiations between the government of Israel and the (Palestinian) leadership*". Esta ocasión no debería ser desaprovechada[49].

No obstante, la oposición del Gobierno de Israel a reconocer al Gobierno de coalición viene además motivada por la reivindicación de resistencia como derecho legítimo del pueblo palestino frente a la ocupación, aunque la versión inicial del programa de gobierno ha sido suavizada al incluir la referencia a la "no-violencia: "*Affirms resistance in all its forms, especially non-violent resistance to occupation*". Cuestión distinta es el condicionamiento que el ejecutivo efectúa del fin de la violencia, que depende, a juicio del gobierno del Rais, del fin de la ocupación, de la consecución de la libertad del derecho de retorno y la independencia. El primer ministro Ismail Haniye ha reivindicado este derecho a la vez que ha afirmado el propósito del ejecutivo del "establecimiento de un Estado palestino dentro de las fronteras anteriores a la ocupación israelí de 1967". Nuevamente aparece un elemento más, que permite deducir que

[49] *Vid. Middle East Report cit, en nota 48.*

al otro lado de dichas fronteras entienden que se halla el Estado de Israel.

Más recientemente, las manifestaciones del ministro de Comunicaciones han procurado generar mayor confianza con la renuncia del gobierno a la violencia al llamar al completo, comprensivo y mutuo alto el fuego con Israel en todas sus partes, lo que pretende predisponer favorablemente la actitud europea. La presidenta Merkel se encuentra en buena disposición a que se propicie una "concepción común de futuro"[50]. En este sentido se ha apuntado un replanteamiento de la cuestión, que giraría en torno a las siguientes pautas: primera, el reconocimiento recíproco entre las partes; segunda, el retorno de los refugiados en razón de una declaración internacional que partiría de las fronteras de los Acuerdos de Paz; tercera, el restablecimiento de las consideraciones del Informe Baker-Hamilton para la cuestión Siria, restableciendo las conversaciones que llevaron a cabo Rabin y Barak; cuarta, la involucración de la Liga árabe, mediante el reconocimiento de las fronteras de 1967 y la paz con Israel y los Estados árabes; y quinta, la creación de un foro de encuentro de la sociedad civil de las dos partes.

Cabe concluir que, pese a que la situación se halla impregnada de cierto escepticismo, las posibilidades de recomposición del mapa político y la reactivación de la Hoja de Ruta dependerán en gran medida de la mediación que pueda realizar C. Rice en las próximas semanas y meses[51]. Se ha propuesto una revitalización de la diplomacia exterior estadounidense, si bien se ha auspiciado que el interés que la mueva sea el de la política exterior y no política interna de terceros. En el conflicto que nos ocupa se debería, para revitalizar la diplomacia, previamente definir políticamente las condiciones necesarias para alcanzar un acuerdo definitivo entre Israel y los palestinos[52].

---

[50] *Vid.* La interesante valoración que realizan F. MAYOR ZARAGOZA, S. BEN AMI y S. NAIR: "Ha llegado la hora de la paz", *El País*, 2 de marzo de 2007.

[51] En este sentido se ha manifestado F. PORTERO: "Sin rumbo en Palestina" en *ABC*, 20.2.07.

[52] El autor nos expone una valoración crítica y su pesimismo acerca de las posibilidades reales del gobierno palestino. *Vid.* Haas, R. N.: "Recuperar la diplomacia" en *Política Exterior*, vol. XXI, nº 116, marzo/abril 2007, pp. 29-36.

LA REVITALIZACIÓN DE LAS INICIATIVAS DE PAZ:

a) La devolución de los territorios ocupados.

La Conferencia de Madrid había establecido, como es sabido, el principio de "paz por territorios", implementado en las resoluciones 242 (1967), 338 (1973) y 1397 (2002) del Consejo de Seguridad y en los acuerdos alcanzados con la iniciativa que llevó a cabo el Príncipe de Arabia Saudí Abdullah, hecha suya por la Liga árabe en su cumbre de Beirut, en la que llamaba a la retirada israelí de todos los territorios árabes que ocupa desde 1967, incluidos los Altos del Golán sirios, a las fronteras anteriores al 4 de junio de 1967 y de los territorios libaneses que aún ocupa en el sur del Líbano.

Por su parte, el Plan Clinton para la paz había previsto que el 94% a 96% de Cisjordania formara el Estado palestino y que Israel cediera un 1-3% adicional de su territorio[53]. Ya al inicio del conflicto, la Asamblea General de las Naciones Unidas había establecido que los lugares sagrados (especialmente Nazaret y los lugares y edificios religiosos de Palestina), fueran protegidos y se garantizara el libre acceso conforme a los derechos en vigor y a la práctica histórica, previendo además el establecimiento de un régimen internacional permanente para el territorio de Jerusalén (que debía elaborar la Comisión de Conciliación de las Naciones Unidas) y solicitando además al Consejo de Seguridad la autorización de desmilitarización de Jerusalén[54].

Esta exigencia es reiterada a lo largo del proceso, tanto en Oslo como en la Hoja de ruta del Cuarteto, ya que el acuerdo bilateral alcanzado en las negociaciones de Oslo, que fue firmado en Washington el 13 de septiembre de 1993, proclamaba además la "unidad territorial y su conservación" durante el período de transición (Cisjordania y Franja de Gaza).

Desafortunadamente, esta esperanzadora fase del proceso iniciada en Oslo no pudo superar el colapso ocasionado por la segunda

---

[53] Hecho el 23 de octubre de 2000.

[54] *Resolución 194 (1948) http://www.mideastweb.org/338htm;Clinton peace en Jewish virtual library.ht.jewishvirtuallibrary.org/jsource/Peace/clinton-plan.html.*

intifada en septiembre de 2000. Hasta entonces, este proceso había sido considerado ejemplarizante del éxito de la aproximación clásica a la resolución de conflictos[55].

El diálogo entre Israel y la OLP contó con el valioso y eficaz apoyo de la organización noruega mencionada FAFO[56]. La incuestionable calificación positiva que mereció la actuación llevada a cabo por dicha organización se evidenciaba en 1993 en términos muy expresivos: "*brought about a breaktrough in the long conflict"*[57], y demuestra el alcance del papel de mediación de las ONG de prestigio cuando actúan de buena fe, como era el caso de la FAFO, que se preocupaba fundamentalmente por reducir el sufrimiento del conflicto. Se comprobó cómo este tipo de intervenciones pueden llegar a propiciar la transformación de momentos políticos cruciales al promover la acción conjunta entre gobiernos y organizaciones internacionales[58].

El acuerdo concluido el 13 de septiembre de 1993 entre el primer ministro Yitzuk Rabin y el líder palestino Yassir Arafat fue, sin duda, un hito histórico del proceso, generando gran esperanza. Las ideas nucleares del acuerdo estribaban en establecer una autoridad de autogobierno palestino, el reconocimiento recíproco de Israel y de la OLP y las conversaciones acerca del estatuto final como cuestión más enconada.

En esta ocasión negociadora se puso además de manifiesto que el principal escollo existente en todo proceso negociador es el enfoque que ha de darse a la gestión. Se cuestionaba, entonces si debía centrarse en los denominados "issues in conflict", en los asuntos mas conflictivos, o bien, por el contrario, si debía focalizarse en cuestiones periféricas "peripheral

---

[55] RAMSBOTHAM, O y Otros, *Contemporary Conflict Resolution, cit*, pp. 5-6.
[56] *Vid.* CORBIN, J.: *Gaza First:The Secret Norway Channel To Peace Between Israel and The PLO.*Londres, 1994 y RAMSBOTHAM, *Op. cit*, p. 169.
[57] *Ibidem*, p. 181.
[58] Respecto de la valiosa mediación e intervención de terceros y en concreto de la operada por la Organización noruega FAFO en las conversaciones entre Israel y la OLP *Vid.*CORBIN; *Gaza First: The Secret Norway Channel to Peace Between Israel and the PLO.* Londres, 1994. Asimismo *vid* la casuística citada en RAMSBOTHAM, O y Otros, *Op. cit*, p. 169 y en cuanto a su desarrollo *Vid.* Asimismo pp. 167-171.

issues"[59]. El enfoque utilizado dio prioridad a aquellas cuestiones en las que se concibió que era mas fácil llegar a un acuerdo sobre "peripheral issues" dejando las que suscitaban mayor dificultad "issues in conflict".

El acierto consistió en abrir una vía de solución mediante el reconocimiento recíproco y partición de Palestina para conciliar las aspiraciones de las dos partes, como un primer paso a favor de la autonomía de Gaza y como elemento previo a la condición de Estado.

Sin embargo, el proceso fracasaría, en parte debido a la actitud de Israel que pretendió subordinar a los palestinos:"… *continuing subordination of the Palestinians living in the occupied territories"*[60]. Las cuestiones relativas al estatus final quedaron suspendidas y no logró alcanzarse un estatuto permanente viable y justo que, según las negociaciones, debería haber tenido lugar en los tres años subsiguientes. Así, las cuestiones relacionadas con Jerusalén, refugiados, asentamientos, seguridad y fronteras permanentes se pospusieron a las negociaciones del estatuto permanente.

b) El nuevo enfoque técnico de la negociación.

Cierto es que el proceso de Oslo nos ilustra de cómo coexisten los puntos de inflexión, "turnings points", con los puntos de fricción, "sticking points". Los primeros serán los que permiten "redefinir los objetivos, abrir nuevos espacios políticos, encontrar nuevas bases para el acuerdo", cuya viabilidad puede depender además de la concurrencia ya sea de líderes políticos determinados o de circunstancias favorables[61].

Conviene a la vez tener presente que la existencia de los puntos de fricción, se debe también al activismo de una élite contraria al proceso (como acontecía entonces en el caso de Israel)[62]. Los "stickings points"

---

[59] *Ibidem*, p. 96.
[60] RAMSBOTAHM, O y Otros *Op.cit.*, p. 176.
[61] *Ibidem*, p. 172.
[62] Señala el autor: "…building up the constituency of support, attempting to persuade the critics, and establishing process with clear goal and signposts to

requieren que, una vez establecidos los obstáculos más graves, se planifique y recabe el apoyo externo que permita establecer procedimientos válidos que tengan en cuenta las lecciones que se deriven de los acuerdos anteriores[63].

Las esperanzas de 1993 se vinieron abajo y entre los motivos más destacables del fracaso, se han enumerado la asimetría fundamental de las partes y la concurrencia de detractores en ambas partes[64]. Ramsbotham tiene el acierto de constatar esta realidad en el intento de encontrar una solución al conflicto. Apoyándose en la tesis de Jones razona la problemática de la resolución en función de la perpetuación de las estructuras de desigualdad y de dominio[65], e invocan al efecto el modo en que se vieron aplastadas las aspiraciones de la parte más débil[66], como lo demostrarían hechos posteriores como fue la construcción del muro por parte de Israel ya analizada.

Parece razonable añadir otros factores: la no asunción por parte de los gobernantes israelíes (Rabin y Peres) de la pretensión de creación de un Estado palestino y la persistencia de la violencia en ambas partes, agravada con posterioridad a la celebración de los acuerdos por la masacre de Hebrón, los ataques de Hamas y el propio asesinato de Rabin, execrable suceso en el que se ampararía el nuevo primer ministro Netanyahu para separarse del proceso de Oslo e impulsar la construcción de asentamientos en los territorios ocupados.

Esta fase del proceso finalizaría con los acuerdos oficiosos de Ginebra en 2003 celebrados entre Begin y miembros del partido laborista

---

guide the way towards further agreements and to anticipate disputes".*Op.Cit*. p. 172.

[63] Así se señala:"…the aim is to find ways around the obstacles, drawing on internal and external support, establishing procedures and learning from the flaws of previous agreements" *Ibidem, pag. 172 in fine.*

[64] AGHA, H. y MULLEY, R.: *Camp David: the tragedy of errors,* NewYork Review of Books, *48 (13), de 9 de agosto* 2001. Y MORRIS, B.: *Camp David And flter: an exhange: An interview with Ehud Barak, New York Review of Books,* 40 (10), junio 2002.

[65] JONES, D.: *Cosmopolitan Mediation? Conflict Resolution and the Oslo Accords.* Manchester, 1999, pag. 160.

[66] *Ibidem*. pag.130 y RAMSBOTHAM, O y Otros *Op.cit.*, pag. 181.

y los ministros palestinos, en el que se acordaba un plan de paz que pretendía ser más exhaustivo. En su núcleo se estipulaba la retirada de Israel a las fronteras internacionalmente reconocidas de 1967 con ciertas precisiones territoriales, la creación del Estado palestino, la reversión de los asentamientos judíos y la soberanía palestina (a excepción de los incluidos en los intercambios), la división de Jerusalén, reconociendo la soberanía palestina sobre partes árabes del este de Jerusalén y del Monte del Templo. En contrapartida, los negociadores estaban dispuestos a conceder el derecho de los refugiados palestinos a regresar a sus hogares[67]. Actualmente está siendo muy controvertida la extensión de viviendas (40.000) en el Jerusalén árabe, a la vez que la realización de excavaciones arqueológicas bajo la mezquita Al Aqsa, que produjeron violentas manifestaciones cuando se realizaron hace ocho años[68].

De ahí que, al retomar las partes la negociación, deberán buscar una nueva relación: *"reframe their views of a conflict and create a new reality which opens the potencial for a new relationship"*[69]. Y se propone como método de resolución del conflicto el denominado "enfrentamiento conflictivo, reflexión e integración o equilibrio ("*adversarial, reflexive, integrative*"). Esta técnica, conocida por sus siglas *"ARI"*, permitiría establecer el marco de gestión del conflicto caracterizado como "resolución interactiva del conflicto" ("*interactive conflict resolution*"). A juicio de Ramsbotham, esta técnica es la que mejor se avendría a la resolución del grave desacuerdo político existente, porque reduce la tensión más virulenta propia del enfrentamiento inicial, que transforma en un contexto de diálogo reflexivo que conduce a las partes a situarse en

---

[67] RAMSBOTHAM, O, WOODHOUSE, T y MIALL, H,: *Contemporary Conflict Resolution*", Second Edition, Cambridge, 2006, pag.183. Asimismo ROTHMAN, J,: *From Confrontation to Cooperation: Resolving Ethnic and Regional Conflict,* Sage California, 1992, y ALBIN, C.: *Justice and Fairness in International Negotiation.* Cambridge, 2001. "*The Geneva Accord-Official Website en http://www.geneva-accord.org/SIP-STORAGE/FILES/0/40.rtf.*
OJEDA, J: "¿Un Estado Palestino Provisional ? Sería desconocer el fondo de la cuestión, en *Política Exterior,* vol. XXI, nº 116, marzo/abril 2007, pp. 7-10.
[68] *Ibidem,* p. 10.
[69] AGGESTAM, K.: *Reframing and Resolving Conflict: Israeli-Palestinian Negotiations 1988-1998,* Lund, 1999, pag. 173, vision compartida por RAMSBOTHAM, O. *Op. cit*, pag. 182 y pp. 288-289.

un escenario en el que podrá lograrse una resolución sustancial transformadora gracias a este marco discursivo o integrador (“*discursive or integrative frame*”)[70]. Estos autores entienden que en la práctica no suele recurrirse a esta técnica, a lo que se añade el frecuente desenfoque propio del fenómeno del conflicto.

Su propuesta parece razonable porque no favorece la aproximación clásica de la resolución de conflictos más propicia a desbloquear a las partes[71], sino que propugna una nueva metodología que podría resultar más fructífera al abrir nuevas vías. Parecen, pues, sugerentes las ideas de Ramsbotham y Rothman para esta categoría de conflictos en los que se reproduce la violencia. Nos presentan así, bajo el sugerente título “Diálogo, discurso y desacuerdo” *(“Dialogue, Discourse and Disagreement*”) la dimensión de la comunicación de la resolución de conflictos cuando concurren ya sea el desafío por el desacuerdo político (“*serious politicial disagreement*”), ya sea incluso cuando sean los conflictos insolubles (“*intractable conflict*”)[72]. Esta técnica nos vendría dada por el objetivo de la resolución interactiva del conflicto (“interactive conflict resolution”)**.** También conocido como “diálogo controlado” (“*controlled communication***”**) que pretende lograr resultados aceptables para ambas partes en conflictos de naturaleza irresoluble *“to search for mutually aceptable outcomes to apparently intractable conflicts”*. Propone además un segundo campo de resolución de conflicto mediante el diálogo (“*dialogical conflict resolution*”) con el propósito de abrir nuevos cauces de comunicación en los que pueda sustentarse la confianza[73]. Agrega un tercer campo que tiene un carácter emergente y que se situaría en la

---

[70] Ramsbotham, O y Otros cit.: *pp*.31 y 72. Vid asimismo la obra de Saunders, H.: *A Public Process: Sustained Dialogue to Transform Racial and Ethnic Conflicts.*Nueva York, 1999; Y por ultimo Albin, C.: ”*Negotiating intractable conflicts: on the future of Jerusalem” en Cooperation and Conflict*, 32 (1), pp. 29-77.

[71] En orden a facilitar: “…move the conflict parties away from the locked positions in which they find themselves” en *Ibidem. cit en nota 24 de la obra* de RAMSBIOTHAM, O y Otros *cit*, pag. 188.

[72] *Vid.* RAMSBOTHAM, O.: *Radical Disagreement,* Cambridge, 2007 en *Op. cit*, p. 288.

[73] Afirma: ”…is to open channels of communication in order to overcome prejudice and misunderstanding and to build trust”. *Ibidem.* p. 288.

transformación discursiva del conflicto (*"discursive conflict transformation"*) con el propósito de evitar los discursos que reproduzcan la violencia y fomentar los no violentos, que se situarían así en un "proceso de libre comunicación intersubjetiva" (*"the undindered process of intersubjective communicatio*n")**.** Al evaluar las implicaciones prácticas y teóricas que se derivarían del nuevo modelo de gestión del conflicto, observa que permitiría centrar la resolución del conflicto tomando en consideración el aspecto nuclear en que radica el enfrentamiento político y augura resultados que justificarían, sin duda, este notable esfuerzo que es plenamente aplicable al conflicto entre israelíes y palestinos, habida cuenta que: "*The significance of the results fully justifies the effort… that this will be an important new undertaking for conflict resolution in the future, as attempts are made to get grips with the conceptual gulfs that underline deep value conflicts*"[74].

La nueva negociación habrá de evitar que los extremismos[75] impidan el progreso, para lo que es sustancial restablecer los derechos de los actores. Para determinar los objetivos que habrían de inspirar la nueva acción que pretende superar los posibles enfrentamientos internos procede seguir la acertada formulación impregnada de pragmatismo que ha realizado el International Crisis Group. Éste propone un conjunto de medidas eficaces: primera, el abandono de la violencia intrapalestina y procurar evitar el colapso de la Autoridad palestina; segunda, instar a Hamas a adoptar una política pragmática; tercera, conseguir un cese el fuego sostenible que evite la reanudación de las hostilidades y cuarta, prevenir cualquier actividad que **c**omprometa la posibilidad de la solución propuesta de dos Estados.

Se trataría ahora de presionar para que se lleve a cabo la

---

[74] *Ibidem*, p. 301. gráficamente cita una frase de Yitzhak RABIN en sus. M*emoirs* de 1994:"*One does not make peace with one's friends.One makes peace with one's enemy"*, *vid*. p. 288

[75] En torno al calificado régimen de "apartheid" israelí y al posible abandono de los extremismos *Vid.* ABU-EID, X.:"Desmitificando la historia de Palestina" en *http://www.jerusalemites.org/spanish/Copy%20of%20spanish/historia/6-htm.*Y respecto a los terribles recientes acontecimientos en la Franja de Gaza, *Vid*: Amnistía internacional "*Muerte en el desgobierno*", diciembre de 2006.

negociación ísraelo-palestina recurriendo a las técnicas apuntadas para impulsar una visión más detallada, además del acuerdo sobre el estatus permanente.

Son especialmente relevantes en este momento de constitución del nuevo gobierno de coalición nacional las recomendaciones expresamente formuladas a Hamas y Fatah, cuyas ideas esenciales partían del acuerdo entre ambas facciones para integrar a Hamas y definir después el papel de la OLP, a la que se le confería la responsabilidad política con Israel[76]. Según las más recientes recomendaciones del International Crisis Group del pasado mes de febrero se ha instado además a Hamas a emitir un comunicado claro de que las negociaciones políticas son privativas del presidente de la OLP, como así ha ocurrido, según el planteamiento actual de la coalición.

Paralelamente, se exigía "el reconocimiento de los compromisos palestinos vigentes" mencionados. Ha sido criticada la primera respuesta del primer ministro a la petición formulada por el presidente, de "respetar los acuerdos anteriormente celebrados por la OLP, así como las resoluciones internacionales"[77]. Esta solicitud fue el primer indicio del reconocimiento implícito de los acuerdos ya firmados entre la OLP e Israel: "Le invito, como presidente del futuro gobierno, a asumir el compromiso de defensa de los intereses del Pueblo palestino, defendiendo derechos, conservando y fomentando sus logros, así como trabajar por la realización de los objetivos nacionales, sancionados por el Consejo Nacional Palestino, de conformidad a la Ley Básica, y el documento del Acuerdo Nacional de Reconciliación y las resoluciones de las "cumbres árabes". En base a todo ello le invito a respetar las resoluciones árabes, e internacionales, y los acuerdos firmados por la OLP (incluidos los acuerdos de paz con Israel)"[78]. Sin embargo, el primer

---

[76] Como así ha ocurrido en razón del referido Acuerdo de la Meca en el que se confiere esta misión por el nuevo gobierno al Presidente de la Autoridad Palestina en su calidad de Presidente de la OLP

[77] *Vid. Addendum al Acuerdo de la Meca cit.* en *http://www.crisigroup.org*

[78] Texto traducido por Jalil SADAKA (Presidente de la Asociación de la Comunidad Hispano-Palestina "Jerusalén" en *http://www.profesionalespcm.org/-php/MuestraArticulo2.php*

ministro únicamente formuló inicialmente su compromiso de asumir "las responsabilidades de su misión" y garantizar "el buen funcionamiento" del primer gobierno de unidad nacional en territorio palestino.

La Hoja de Ruta imponía a las autoridades palestinas el compromiso de poner fin a las actividades armadas y a la violencia sin condiciones, no importando la categoría del acto ni el lugar en que se realizase. Este compromiso incumbe a todas las instituciones oficiales que habrán de poner fin a las incitaciones contra Israel. Debe recordarse también que la Hoja de Ruta y las resoluciones internacionales imponen, además de la devolución de los territorios ocupados, una serie de obligaciones inmediatas a Israel: le corresponderá alcanzar el alto el fuego y el intercambio de prisioneros, entregar los relevantes ingresos palestinos y reanudar la transferencia regular de los impuestos retenidos, al tiempo que habrá de facilitar la libertad de circulación y comercio palestino, en cumplimiento del acuerdo de movimiento y acceso de 2005[79].

El Consejo de la Unión Europea aprobó la Acción Común de 12 de diciembre de 2005 para enviar una misión de asistencia en el control fronterizo de "Rafah", situado en el límite con Egipto. Ésta asiste y coopera con las fuerzas de control palestino y tiene la ventaja de ofertar un elemento tercero en la ejecución del acuerdo entre las Partes, sin pretender menoscabar la responsabilidad primaria de aquéllas, cuya financiación ha supuesto en 2006 11.475.200 de euros y ha permitido el cruce de las fronteras en las primeras semanas de operación a 1.100 personas que se elevará posteriormente a 1.500 al día, calculándose que la cifra media de tránsito sea de 1.385 personas al día. Esta misión europea ha sido renovada el pasado 13 de noviembre por 6 meses (a mayo 2007)[80].

---

[79] *Vid.*Recomendaciones del International Crisis Group de febrero de 2007, *Middle east Report,* nº 62.

[80] Esta misión se ha llevado a cabo a petición de la Autoridad palestina para contribuir "capacity building of the Palestinian personnel at the Rafah crossing point, the development and the installation of needed systems and equipment, and providing advice and support of Palestinian officials on duty at the Rafah crossing point. "*Vid. Council Joint Action* 2005/797/CFSP de 14 de noviembre de 2005 en *OJL 300, 17.11.2005,* p. 65 y *Council Joint Action 2005/889/CFSP* de 12 de diciembre de 2005: "*on establishing a European Border Assistance Mission on for the*

El clima de seguridad que generen ambas partes coadyuvará a cumplir la insoslayable condición de "reanudación de las negociaciones" relativas al arreglo político. Las partes están obligadas a procurar una solución negociada y para ello deberán actuar de buena fe.

No se cuestiona hoy que los actores regionales estén especialmente llamados a auxiliar a las partes. Su involucración se ha demostrado ya en la iniciativa de Beirut de 2002 y han surgido grandes esperanzas de la sesión última del mes de marzo de la Liga árabe, que ha tenido lugar en Riad. El Gobierno español apoya esta revitalización negociadora, según se desprende de las manifestaciones del ministro de Asuntos Exteriores en la Conferencia hispano árabe[81].

No cabe duda de que el nuevo enfoque de paz global se enriquece con la valiosa perspectiva regional, si bien requiere también la involucración de otros actores a los que se ha conferido un particular protagonismo en el proceso desde Madrid 1991: al Cuarteto Diplomático, cuyo liderazgo se ha visto debilitado por el incumplimiento de la Hoja de Ruta propuesta. De ahí, que la sesión de Madrid+15 para impulsar el proceso negociador preste especial atención a la reivindicación de liderazgo de la Unión Europea, cuya legitimidad ha de conducirle a asumir un papel más ambicioso que el hasta ahora desarrollado y le permitirá emprender una enérgica iniciativa para esta reactivación de la negociación política que será posible únicamente si se logra crear una plataforma política capaz de reactivar también el liderazgo del Cuarteto. Para ser más operativo deberá optar por una actuación secuencial, colegiada, a la vez que por separado, de acuerdo con el espíritu de compromiso y sensatez que aspira a tener un alcance regional. Por ello, en la sesión de Madrid de 2007 se ha asumido el propósito de vigilar la

---

Rafah Crossing Point (EU BAM Rafah) en: *OJL 327/28* de 14.12.05.

[81] Organizada con motivo de la constitución del Patronato de la recientemente creada Casa árabe y que sirvió para reunir a los Ministros de Exteriores de Siria, Irak, Jordania, Líbano y Arabia Saudí. Ante este auditorio el ministro MORATINOS se amparo en la Declaración suscrita para revalidar las bases expuestas en la iniciativa árabe de 2002. *Vid. El País*, 23.2.07. En cuanto a su actuación anterior como enviado Especial de la Unión Europea. *Vid. "EU Special representative to the Middle East Peaxce Process, "The Moratinos Non-Paper" en MidEast Web Historical/Documents. http://www.mideastweb.org/Moratinos.htm*

consecución de los objetivos referidos, manteniendo contactos y celebrando reuniones de seguimiento[82], para dar mayor coherencia a estas actuaciones han sido trasladadas al alto representante de la Unión Europea para la Política Exterior y de Seguridad Común y secretario general del Consejo de la Unión.

En el seno de la Unión Europea, los más proclives a confiar en el nuevo gobierno han sido España, Francia, Italia, Noruega y Suecia. Francia ha argumentado a sus socios la conveniencia de recompensar el Acuerdo de la Meca, y ha invitado a París al primer ministro Palestino Ziad Abu Amr. Por su parte, el Reino Unido ha sido más reticente al entablar contactos y no lo hace sino con los miembros del Gobierno que no pertenecen a Hamas. Por otro lado, se está abordando además la posibilidad de prestar asistencia al ministro de Finanzas Salam Fallad y probablemente, el carácter técnico de este último facilitará las conversaciones.

El apoyo más firme que ha recibido el nuevo Gobierno provino, sin duda, de la inmediata reacción del Gobierno noruego, que hizo público un comunicado oficial de establecer relaciones con el nuevo ejecutivo palestino en plena concordancia con las manifestaciones hechas en Madrid+15.

Por su parte, la secretaria de Estado C. Rice ha realizado sucesivas visitas a la zona para relanzar el proceso entrando en contacto con las partes así como con los Estados árabes. El apoyo al plan de paz árabe con el reconocimiento del Estado palestino comportaría una excelente contrapartida para Israel: la normalización de relaciones (de Israel) con los Estados árabes. No obstante, Israel no parece proclive al reconocimiento de la realidad de dos Estados. En esta línea destacan los esfuerzos negociadores últimos la Cumbre de Jerusalén y Riad.

---

[82] Madrid+15 *cit. Conclusiones de la Conferencia en http://www.madrid15org/docs/Madrid%2B15-conclusion-es.pdf.*

c) La Cumbre tripartita de Jerusalén.

Tuvo lugar el 19 de enero de 2007 y en ella participaron la secretaria de Estado estadounidense C. Rice y los Presidentes Olmert y Abbas. Esta sesión parecía abrir un nuevo horizonte político merced a la activa intervención de la ministra de Asuntos exteriores de Israel Tzipi Liuni que parecía proclive a conferir un margen de maniobra político al presidente Abbas. En esta ocasión, se ha puesto de manifiesto nuevamente la imperiosa necesidad de interlocutores válidos, pese a la insistencia israelí, a raíz del Acuerdo de la Meca, de cuestionar su inclinación extremista, a cuyo juicio, evidencia su "hamasización"[83].

El resultado del encuentro ha sido menor del esperado por Abbas, ya que sólo se ha obtenido que los dos presidentes, Olmert y Abbas, conversen en un momento especialmente complejo para ambos que coincidan en la necesidad de aliviar la tensa situación reuniéndose en las próximas semanas o meses. Ha quedado claro que la stuación requiere cierta cautela y habrá que esperar a los próximos contactos auspiciados por C.Rice. Un analista británico ha calificado gráficamente esta situación: "están preparados para la negociación sin que la haya"[84]. Esta situación se agrava además con el deterioro de la seguridad en la Franja de Gaza en las últimas semanas. El análisis del actual horizonte político hace renacer cierta esperanza a raíz de las reacciones a la Declaración de Riad y al contradictorio cambio de Olmert[85].

---

[83] *Jerusalem Post de 19.2.07. Vid.*International Crisis Group:"Palestinians, Israel and the Quartet: Pulling Back From the Brink" en *Middle East Report*, nº 54, de 13 de junio de 2006.
Y OJEDA afirma que, a raíz de la Meca se ha pretendido el fortalecimiento del gobierno de M. ABBAS con la entrega de 86 millones de dólares que habría entregado al Secretaria de Estado C. RICE, si bien apunta que la única finalidad perseguida es "enervar" la influencia de Hamas y Hezbolá, por su influjo iraní. *Vid:* OJEDA, J.: "¿Un Estado palestino provisional?...", *Política exterior cit., p. 10.*

[84] Palabras de D. MILLER, recogidas por H. COOPER y S. ERLANGER, en *Herald Tribune,* 20/2/07. *Vid. MidEast Web historical Documents. http://www.mideastweb.org.*

[85] Así se acaba de anunciar a raíz de la cuarta gira de la secretaria de Estado RICE a Oriente Medio el pasado 27 de marzo y en razón de la invitación de OLMERT formulada el 1 de abril. *Vid. El País, 27/03/07 y 1/04/07.*

d) El cese del terror, la violencia y el entorno de seguridad.

La Hoja de Ruta establecida en 2003 contemplaba en la primera fase el fin inmediato e incondicional de la violencia el terrorismo y la incitación. La resolución del Consejo de Seguridad de 12 de marzo de 2002 incidía en los mismos términos de cesación inmediata de todos los actos de violencia, incluidos todos los actos de terrorismo, provocación e incitación, si bien añadía la idea de destrucción. Esta exigencia se remonta a varias décadas. La idea se había precisado en la resolución de 1967 en la que el Consejo había instado a las partes a acatar los principios de la Carta de las Naciones Unidas y, por otro lado, contemplaba la posibilidad de que se realizaran progresos específicos en el ámbito de la seguridad, conforme al Plan de trabajo Tenet. Para normalizar la vida de los palestinos se exigía a Israel la retirada de las zonas palestinas ocupadas desde el 28 de septiembre de 2000, y la congelación de las actividades de asentamiento. Recordaremos que los acuerdos de Oslo de 1993 habían contemplado que la retirada militar y el traspaso de la soberanía de los territorios ocupados se hiciera en los cinco años del término del período de transición, es decir, en 1997[86].

La Hoja de Ruta establecía además la terminación de todas las situaciones de beligerancia o alegaciones de su existencia, el respeto y reconocimiento de la soberanía, integridad territorial e independencia política de los Estados de la zona y de su derecho a vivir en paz dentro de fronteras seguras y libres de amenaza o actos de fuerza y agregaba la necesidad de garantizar la "inviolabilidad territorial" e "independencia política" de todos los Estados de la zona, preveía incluso la creación de zonas desmilitarizadas, siendo especialmente relevantes las recomendaciones en materia de seguridad que pretendían por una parte reactivar el Consejo de Seguridad bajo la autoridad del presidente, proponiendo además que se incorporase al primer ministro y al de Interior conjuntamente con las agencias de seguridad. Por otra parte se trataba de garantizar una mejor coordinación entre estas además de lograr la desmovilización de todas las milicias. La activación del Consejo habrá de contar con la activa participación de los funcionarios, agencias y

---

[86] TENET, G.: "*The Tenet Ceasefire plan*" *en, Tzemach News service: http://www.tzemach.org/fyi/docs/tenet.htm.*

organizaciones políticas relevantes lo que le permitirá erigirse en árbitro supremo de la política de seguridad. Según el plan de la Hoja, todas las organizaciones palestinas habían de fusionarse en tres servicios dependientes de un ministro de Interior. Precisamente, una de las primeras medidas adoptadas por el Gobierno de coalición se ha encaminado al fortalecimiento del Consejo de Seguridad Nacional, habiendo designado secretario general al hombre fuerte de Al Fatah Mohamed Dahlan, a quien se le ha encomendado planificar acciones que procuren restablecer la seguridad en Gaza y Cisjordania.

La Unión europea, por su parte está contribuyendo con la misión europea de policía "EU Police Misión in the Palestinian Territoris" (EUPOL COPPS) iniciada en enero de 2006 con una mandato de tres años con el objetivo de asistir a la policía civil palestina. La eficacia de la misión se ha visto reducida a raíz de las declaraciones del Cuarteto ante las controvertidas elecciones legislativas del pasado año, si bien es posible el reajuste de sus actuaciones mediante la supervisión semestral estipulada. La mayor flexibilidad que se percibe en el momento actual frente al gobierno de coalición nacional palestino hace pensar que la misión podrá ser más operativa en un futuro tal vez cercano[87]. La andadura del Gobierno se ha visto sin duda fortalecida por la Comisión europea que, a petición del Cuarteto, le había conferido 120 millones de euros. La Secretaría de Estado estadounidense podría haberle entregado 86 millones de dólares[88].

A raíz del Acuerdo de la Meca de 28 de febrero de 2007 el ICG ha reiterado las ideas esenciales en materia de seguridad y las recomendaciones mencionadas[89]. Lamentablemente, éstas no impidieron el recrudecimiento de la violencia en los territorios ocupados. En este sentido conviene mencionar la intención de aumentar el alcance de los

---

[87] *Vid.* Documento del Comité de Representantes permanentes de 8 de diciembre de 2006. Y Ojeda J. *cit*, p. 10. *"Israel 's Response to the Road Map" en Knesset en http://www.Knesset.gov.il/process/roadmap-response-eng.htm.*

[88] *http://ec.europa.eu/comm/external-realtions/israel/ingtro/index.htm*

[89] *Vid.*"Palestinian, Israel and the Quartet: Pulling Back from the Brink*" en Middle East Report"* en: *http://www.crisigroup.org/home.* Y *The Road map for peace en http://www.state.org/rf/paei/rls/22520 htm.*

misiles palestinos "quassam", que impactaron en la zona sur de Ashkalon (actualmente tiene un alcance de 16 km.) y que son utilizados por la Yihad islámica. Además de las reivindicaciones extremistas que han solicitado por parte de la formación ultraderechista Shas la reducción de las condenas de los prisioneros israelíes que cumplan condena por atentados contra árabes[90].

Esta realidad de violencia incontrolada ha sido evaluada también desde la perspectiva de los derechos humanos. Así lo ha hecho Amnistía Internacional en su visita del pasado mes de diciembre a los territorios ocupados. Su conclusión es igualmente negativa por la situación de "violencia generalizada" y "el derrumbamiento de las instituciones palestinas" que ha motivado "el empeoramiento de las crisis humanitaria y de los derechos humanos"[91], lo que ha inducido a la organización a formular recomendaciones específicas a las partes y a la comunidad internacional, a la vez que insta a la Unión europea a liderar el proceso[92]. Estas medidas constituyen un conjunto a medio y largo plazo que aporta, además, una argumentación complementaria que enriquece el actual enfoque. El acierto consiste en que la negociación pase por el reconocimiento de los derechos humanos de todas las partes. Esta concepción de las normas de derechos humanos como instrumento poderoso que oferta un "marco de valores y principios" compartidos puede generar el clima de confianza y esperanza, que reiteramos es necesario para hacer viable el proceso y el marco de paz y conseguir finalmente una solución sostenible.

Conviene recordar que el juez Elaraby, en su opinión separada al Dictamen del TIJ relativo a la construcción del muro por parte de Israel había auspiciado que el pronunciamiento consultivo "*debiera señalar el comienzo de una nueva era como primera manifestación concreta de una*

---

[90] *Vid. Crisis Watch*, nº 42, 1 February, 2007. *Vid. Noticias ya.com.* de 10.1.07.

[91] *Vid.* El documento de diciembre de 2006 en Amnistía Internacional: *AI: MDE 15/093/2006.*

[92] *Vid.* el escrito dirigido el 10 de diciembre de 2006 por la secretaria general de Amnistía Internacional Irene KHAN al Consejo europeo:*"Carta abierta a los Jefes de estado y de Gobierno de la Unión Europea"* en Amnistía Internacional. España diciembre 2006. *http://www.la insignia.org/2006/diciembre/int-005 htm.*

administración significativa de justicia en relación a Palestina. Es de esperar que proporcione el impulso necesario para dirigir a buen puerto esta larga búsqueda de una paz justa"[93].

Las medidas sugeridas por Amnistía Internacional se orientan en esta línea de actuación y prescriben: primero, el despliegue de un mecanismo de vigilancia internacional del derecho internacional humanitario y del de los derechos humanos. La información pública facilitaría además la formulación de recomendaciones o bien, en su caso, de medidas correctivas ante el incumplimiento; segundo, la supervisión por parte de Israel de los compromisos que le corresponden como potencia ocupante y del derecho internacional humanitario, sería el caso invocado de la reactivación por parte de Israel de la práctica de utilizar escudos humanos en la denominada operación "invierno caliente"; tercero, detener de inmediato la venta o transferencia de armas con las garantías necesarias; cuarto, garantizar la inclusión de disposiciones específicas durante la negociación sobre cuestiones relativas a los derechos humanos. Sería el caso de la retirada de los asentamientos israelíes de los territorios ocupados, el desmantelamiento de la valla/muro en Cisjordania, el fin de los enclaves y a más largo plazo la solución justa del problema de los refugiados.

Es singularmente positiva la ambiciosa propuesta del término del régimen de impunidad que se contempla con cierta cautela al señalar que, en su momento, se proceda al ejercicio de la jurisdicción universal sobre las personas responsables de crímenes de guerra u otros delitos tipificados en el derecho internacional, dada su imprescriptibilidad. Tal vez esta propuesta ha agilizado el inicio de la investigación por parte del fiscal militar israelí del reciente uso de escudos humanos al norte de Cisjordania en Naplouse, práctica que, como indicamos, había sido objeto de condena por el Tribunal Supremo de Israel en razón de los fusilamientos acaecidos en Tubas, Cisjordania, en la primavera de 2002[94].

Por su parte, el Cuarteto Diplomático de Madrid ha reiterado el

---

[93] *Vid.* Conclusión de la opinión separada en *Opinión de 2004 cit*, par. 108.
[94] *Vid.* la denuncia de la organización pro derechos humanos en los territorios ocupados "B'tselem" en *Le Monde*, 18-19 mars 2007.

llamamiento a la asistencia internacional al pueblo palestino e instado a los donantes. Conviene recordar que esta línea de actuación se ampara en la clásica responsabilidad especial de la comunidad internacional proclamada por el TIJ en su dictamen, al invocar su larga procedencia desde la época de los mandatos de la Sociedad de Naciones y que había recibido el expresivo calificativo de "misión sagrada de la civilización", al garantizar el principio de bienestar y desarrollo de esos pueblos[95].

La respuesta humanitaria requerirá, en consecuencia, la atenuación de las restricciones al desplazamiento de personas y de mercancías y la garantía del libre acceso y sin obstáculos del personal internacional humanitario.

Muy ilustrativa a estos efectos ha sido la celebración de la sesión parlamentaria palestina en las localidades de Gaza y Ramala con motivo de la presentación del programa por parte del nuevo Gobierno. Además de estas restricciones se daba la singularidad de que 41 miembros de la Asamblea se hallan presos en cárceles de Israel. Por ello, el ICG había instado a que Israel facilitará el movimiento en cumplimiento del acuerdo de 2005.

Ciertamente, los condicionamientos económicos son los que han motivado el empeoramiento de la situación palestina. La Hoja de Ruta preveía la autorización de los ingresos y transferencia de fondos, incluidos los atrasos, estableciendo al efecto un mecanismo de supervisión transparente. El ICG, por su parte, ha instado a Israel el pasado febrero a que entregue los relevantes ingresos palestinos y reanude las transferencias regulares de los impuestos retenidos.

Más controvertido parece el levantamiento del embargo. No es unánime la opinión de los miembros de la Unión Europea, habiéndose manifestado a favor de su levantamiento Francia y Noruega. Precisamente, el noruego ha sido el primer ejecutivo que ha procedido al reconocimiento del Gobierno de coalición y ha expresado que levantaría las sanciones, en tanto que el Reino Unido y la Organización de las Naciones Unidas lo han supeditado al cese de las actividades de terror

[95] *ICJ Reports*, 1950, pag. 131 y *Opinión de 2004 cit*, par. 100.

contra Israel. Parece acertado flexibilizar el levantamiento de las sanciones, porque podría operar como incentivo de la actuación del nuevo Gobierno, el ICG ha requerido en términos muy contundentes a los Estados Unidos para que cesen en los esfuerzos de invalidar el Acuerdo de la Meca y procuren atemperar los acuerdos políticos y financieros con la Autoridad palestina por parte también de terceros Estados, a fin de que se erradiquen las listas negras que operan como eventual amenaza a quienes transfieran fondos en nombre de otros gobiernos a la Autoridad palestina.

Por otro lado, se podría articular por parte de la Unión Europea y de sus Estados miembros un levantamiento gradual de las sanciones que pudiera normalizar las relaciones con la Autoridad palestina, si bien se habría de llevar a cabo con cautela y en razón de la satisfacción que esta última haga de las condiciones impuestas: intercambio de prisioneros israelí-palestinos, cese el fuego omnicomprensivo, negociaciones con Israel y ulterior referéndum para garantizar el respeto de sus resultados. Ahora bien, no parece razonable pensar que la pretensión del Cuarteto de preservar la capacidad de gobierno de las instituciones palestinas sea viable sin la asistencia internacional y la participación de los donantes en el robustecimiento de la economía palestina. En este sentido se ha pronunciado Rusia, que valora la "actuación conjunta" palestina frente a la fragmentación interna que entiende se da en la actuación israelí. El ministro de Asuntos exteriores, no obstante, se ha adherido a la cautela referida e insistió en el cese de la violencia[96] y reiteró expresamente la necesidad de liberar al cabo Gilad Shalit secuestrado por los palestinos.

No cabe duda de que el levantamiento de las sanciones económicas paralizaría el sufrimiento y la asfixia del pueblo palestino según ha expresado la responsable de Asuntos Exteriores de la Unión Europea. En este sentido, parece esperanzadora la propuesta formulada por la vicepresidenta de la Comisión, Sra. Wallström, la víspera del Consejo de Asuntos Generales y de Relaciones Exteriores, de diciembre de 2006, de facilitar apoyo financiero suplementario tan pronto se

---

[96] Declaró la necesidad de: "maintain the truce and avoid violence" en *Ria Novosti-Opinion & Analysis: "Moscow urges lifting sanctions from Palestine" en http://en.rian.ru/analysis 2.3.07.*

formalizase el Gobierno de coalición. Idea compartida por Amnistía internacional y el ICG y rechazada, en cambio, por Israel a raíz del nombramiento del nuevo Gobierno.

La carta abierta que la secretaria general de Amnistía Internacional dirigió en vísperas del Consejo europeo del pasado mes de diciembre es más explícita porque instaba a los Estados miembros de la Unión a adoptar medidas inmediatas como donantes de ayuda humanitaria a los palestinos para "minimizar" las consecuencias adversas que se derivan de la suspensión de la financiación en los derechos humanos de la población palestina. Es sugerente su propuesta de evitar el uso distorsionado de esta suspensión en el entendimiento de que la ayuda esencial para satisfacer los derechos humanos no "sea utilizada como base de la negociación de otros objetivos de naturaleza política"[97].

La declaración hecha en Berlín por el Cuartero el 21 de febrero parece flexibilizar la actitud sostenida hasta ahora y da la bienvenida a esta nueva perspectiva y sugiere a la Comisión europea que coordine mejor y movilice la asistencia internacional en apoyo del nuevo proceso político para satisfacer las necesidades del pueblo palestino. Justamente, el "Temporary International Mechanism"(TIM), iniciado en junio de 2006, ha sido operativo merced a la ayuda suministrada tanto de forma bilateral por el presupuesto comunitario como por las aportaciones de otros donantes. Ayuda que ha contribuido notablemente a paliar su vulnerabilidad, al canalizar los recursos de los Estados y los comunitarios, confiriendo servicios básicos a 1'3 millones de personas en la Franja de Gaza, con prestaciones sociales a 100.000 palestinos vulnerables. La Comisión, por su parte, declaró, con motivo del Día de Palestina, la concesión de 84 millones de euros por medio de ECHO en

---

[97] *Vid.* KHAN, I: "Carta abierta a los Jefes de Estado y de gobierno de la Unión Europea" *cit.* en nota 92.
Esta petición de cooperación inicial de la Unión europea con el levantamiento de las sanciones había sido formulada por Nabil SAT, consejero del presidente palestino. La comisaria Ferrero Waldner efectuó una visita a Oriente Medio del 26 de febero al 1 de marzo de 2007, *Vid.* European Commission's Delegation to Israel, en: *http://www.eu-del.org.il.*

concepto de alimentos, agua, suplementos sanitarios y protección social. Además, ha suministrado a los refugiados palestinos a través del Alto Comisionado 64 millones de euros en el año 2006[98]. Esta contribución puede erigirse en valioso instrumento para generar la estabilidad requerida en Gaza. En efecto, la Unión Europea, directamente por medio de la Comisión, o merced a la aportación de Estados miembros, ha concedido 651 millones de euros[99], lo que supuso un sustancial incremento del 27% de la asistencia brindada en 2005. De este modo, los beneficiarios recibieron una entrega de 270 euros (1.500 Nis) en su cuenta corriente. Sin embargo, desde febrero de 2006 se ha cuestionado la regularidad del pago por parte de la Autoridad palestina.

Queda, asimismo, por resolver la liberación de los ingresos aduaneros y fiscales palestinos retenidos por Israel desde febrero de 2006, que congeló 30 millones de libras de aduanas[100]. Se trata de desbloquear cuantías de cientos de millones de dólares que han ingresado en nombre de la Autoridad palestina y que han sido retenidos por Israel desde marzo de 2006, a raíz de la elección de Hamas. A favor de la ejecución del desbloqueo se halla la garantía que supone la intervención del TIM para la entrega de la asistencia por razones humanitarias, propósito que ha sido asumido como objetivo de la Unión Europea.

---

[98] *"Israel Cabinet Communique: Israel imposes sanctions on Palestine" (19 february 2006). S*e ha afirmado que ha congelado 30 millones de libras de aduanas en *http://www.electronicintifada.net/bytopic/historicaldocuments/423.shtml..*

[99] *Vid.* Comunicado de la Comisión europea de 24 de diciembre de 2006. European Commission's Delegation to Israel, en: *http://www.eu-del.org.il* Este mecanismo se ha prorrogado a marzo de 2007. Y han contribuido principalmente España y el Reino Unido juntamente con la Comisión. *Vid. Comunicado de la Comisión europea de 2 de febrero de 2007: "Temporary internacional Mecanismo (TIM) makes fifth payment from European funds to public service providers and pensioners"* en European Commission's Delegation to Israel, en: *http://www.eu-del.org.il.*

[100] La Comisaria Ferrero-Waldner ha hecho un llamamiento en este sentido. *Vid.* the European Commission's to Israel, en: *http://www.eu-del.org.il Vid., asimismo "Israeli Cabinet Communique: Israel imposes sanctions on Palestine"* de 19 de febrero de 2006, en: *http://www.electronicintifada.net/hytopic/histaorical documents./423.shtml/*

e) La solución de dos Estados.

Uno de los escollos mayores que habrá de superarse en el proceso es el reconocimiento de la existencia de dos Estados. Esta idea había sido auspiciada desde Camp David, siendo entonces posible su formulación por la posición favorable al respecto del a la sazón primer ministro Israelí Barak, proclive a aceptar la soberanía palestina sobre Jerusalén este y por su disposición también favorable a devolver al pueblo palestino casi el noventaiuno por ciento de la Franja occidental[101].

La visión pragmática de la Hoja de Ruta del Cuarteto de 30 abril de 2003 explica que se contemple “la emergencia de un Estado palestino, independiente, soberano, democrático y viable” únicamente al concluir la tercera fase, porque entendieron que la constitución de dos Estados sólo podría llevarse a cabo si se ponía fin a la violencia y al terrorismo, para poder así instaurar un régimen democrático basado en la tolerancia y el diálogo. El nuevo Gobierno de coalición palestino deberá desplegar esfuerzos que según la Hoja de Ruta habrán de ser “visibles” y sobre el terreno y se encaminarán a “detener, refrenar y reprimir, la planificación o realización de ataques contra israelíes, no importando el lugar donde se realicen ni si son atribuibles a individuos o a grupos, para cuya ejecución habrá de contar con un entramado institucional palestino adecuado. Por ello, se auspicia una “reorientación” de la Autoridad palestina, especialmente importante en materia de seguridad.

Recordemos que el establecimiento de la Autoridad transitoria se articuló como cuestión central previa a la constitución ulterior de un gobierno autónomo provisional palestino, concebido ya en 1993 como primer paso hacia un Estado palestino independiente[102].

---

[101] *Vid.* las críticas acerca del diálogo de Camp David, en RAMSBOTHAM, O y Otros, *Op. cit,* pag. 182. HUSSEIN, A. y MADLEY, R. ”*Camp David: The Tragedy of Errors”* The New Cork Review of *Books 48.13 (9 agosto 2001) http:www.nybokks.com/articles/1480.*”

[102] Al que se le conferían atribuciones en materia de educación, cultura, sanidad, asuntos sociales e impuestos. *Vid.* International Crisis Group: ”After Mecca: Engaging Hamas.” “Recomendations” en: *Middle East Report,* nº. 62, de 28 de febrero de 2007. Y OJEDA, J.: ”¿Un Estado palestino provisional”, *Política exterior,*

La Hoja de Ruta preveía además una atribución competencial progresiva. Ya con carácter previo se había contemplado la cuestión de las competencias espaciales así el Plan Clinton para la paz había previsto el ejercicio del control del espacio aéreo por parte de Palestina supeditado a ciertos "arreglos especiales" con Israel.

Por su lado, la resolución de 22 de noviembre de 1967 había proclamado la necesidad de garantizar a Palestina la libertad de navegación por las vías internacionales de navegación de la zona.

Por otro lado, en la segunda fase del proceso la Hoja de Ruta promovía la "continuidad territorial" con el establecimiento de un Estado palestino con fronteras provisionales, a cuyo reconocimiento internacional se comprometía expresamente el Cuarteto, además de promover su ingreso como miembro de las Naciones Unidas.

El pragmatismo que subyacía en la Hoja de Ruta y en la iniciativa árabe se demuestra nuevamente al reclamar la participación de Israel como elemento indispensable para el establecimiento de un Estado palestino democrático. Dicha contribución sigue siendo muy controvertida en aquél país.

La iniciativa de paz árabe de Beirut (2002) contemplaba el establecimiento del Estado palestino en los territorios ocupados desde el 4 de junio de 1967, Cisjordania y la Franja de Gaza. Proponía además que la capital se situara en Jerusalén este. En contrapartida, los Estados árabes se comprometían a considerar finalizado el conflicto y a firmar un acuerdo de paz con Israel, normalizando así las relaciones, siendo esta una baza sustancial a la hora de adherirse Israel a esta solución. La iniciativa tenía además la ambición de lograr un marco de paz global que procurase seguridad para todos los Estados de la región. Por ello, la Hoja de Ruta reitera y exige a Israel que ponga fin a la violencia "en todo lugar" contra los palestinos así como los actos de incitación contra éstos.

Las consideraciones expuestas explican que el Cuarteto haya reiterado la validez de la Hoja de Ruta en 2007, la cual ha de considerarse como punto de referencia en la actual renegociación, recordando a las

cit, p. 10.

partes la necesidad de optar por esta solución negociada, que incluiría todas las vertientes de la negociación, incluidas las israelí-sirias e israelí-libanesas[103], y les exhorta a las partes al cumplimiento de las distintas fases, inicialmente contempladas con un optimismo excesivo al pensar que los progresos podrían hacer avanzar el plan con anterioridad a los plazos estipulados, si bien eran conscientes entonces de que el incumplimiento por las partes podría, por el contrario, obstaculizar su progreso, como ha ocurrido en la práctica.

El Cuarteto ha prestado atención especial el 2 de febrero pasado a la reflexión de dos Estados y a la iniciativa árabe. En sus más recientes manifestaciones, en Washington y Berlín, ha insistido una vez más en la renovación del proceso político merced al nuevo diálogo ya iniciado entre el presidente judío Olmert y el presidente de la Autoridad palestina Abbas el pasado 13 de diciembre: *"with the aim of launching meaninful negotiations"*[104].

En este sentido, la reactivación de la Hoja e iniciativa árabe de 2002, ratificada por la Liga árabe en 2007, requerirá gestionar una diplomacia pública conjunta por todos los Estados árabes, proponiendo reuniones para debatir y explicar su contenido,[105] siendo fundamental para llevar a cabo este propósito el consenso en el seno de la Liga árabe, ya que se entiende que revitalizar la iniciativa de 2002 exige una diplomacia árabe común frente a Israel.

Por ello, se ha formulado un requerimiento expreso a los Estados árabes para el restablecimiento de las relaciones regulares y la directa colaboración con el ministro de Finanzas para incrementar la financiación

---

103 NAAS, R.H.: "Recuperar la diplomacia" en: *Política Exterior,* vol.XXI, nº. 116, marzo-abril, 2007, pp. 29-36.

104 Quartet Statement.Washington, 2 february 2007.Y *The European Commission's Delegation to Israel, en. http://www.eu-del.org.i.* Y *http://Monde diplomatique.es* de 4 de marzo de 2007. El Plan árabe. *Vid.* *http://www.al-bab.como/arab/docs/league/peacre02.htm*

105 Internacional Crisis Group: *Middle East Report*, nº. 62, de 28 de febrero de 2207, idea también invocada en su artículo por F. MAYOR ZARAGOZA, S. BEN AMI y S. NAIR.:"Ha llegado la hora de la paz" *cit.*

de la Autoridad palestina y por ende fortalecerla[106].

LA DECLARACIÓN DE RIAD DE 29 DE MARZO DE 2007.

La XIX sesión de la Cumbre de la Liga árabe acaba de celebrarse, del 28 al 29 marzo, en Riad, bajo la presidencia del sudanés Omar el Bashir. Es la primera en tres décadas que se celebra en Arábia Saudí, y se ha caracterizado por su carácter abierto, contando con la presencia de relevantes actores externos invitados: el secretario general de Naciones Unidas, Ban Ki Moon, el primer ministro Turco Recep Tayyip Erdogan, y sus homónimos Kibaki de Kenia, Musharraf de Pakistán, y Ahmad Badaw de Malasia si bien se denotó la ausencia de A. el Gadafi.

Esta reunión no ha sido pacífica por los asuntos incluidos en la agenda principalmente por el estudio del Plan de 2002, como pilar del proceso de resolución del conflicto israelí-palestino, además del tema de Sudán y de la cuestión nuclear en la región.

La sesión ha reivindicado el fortalecimiento del espíritu originario de la Liga con la idea de unidad propia de su vocación originaria, invocada por el monarca anfitrión, que auguró "una nueva página" en la historia de la organización, creada hace sesenta años.

La Declaración de Riad proclama los principios de unidad, igualdad y solidaridad, que van a reflejarse en la última aproximación de la Liga al conflicto israelí-palestino.

Esta reafirmación de la identidad formulada expresamente por su secretario general y preconizada con entusiasmo en la intervención inaugural del monarca anfitrión, Abdula Abdel Aziz, aboga por los valores positivos y formula un rechazo formal a los extremismos y racismos en la región, sin dejar de proclamar la diversidad e instar a la moderación y tolerancia. Identidad árabe en la que se hace constar los valores positivos (educación y ciencia), si bien esta intención

---

[106] Gráficamente se ha hecho alusión en Madrid+15 por parte del secretario general de la Liga Árabe de que ondeen las 22 banderas juntas.

tranquilizadora de la comunidad internacional nada dice de los derechos humanos y de la democracia.

La incidencia de la Declaración en la aproximación al conflicto se denota primero, en razón de la constatación de la conciencia de la interdependencia de conflictos que les induce a reivindicar un protagonismo prioritario, en su condición de actores regionales implicados, habiendo surgido incluso el denominado "C*uarteto árabe*" como posible portavoz mediador. En segundo lugar, porque les induce a asumir un nuevo consenso: la concepción árabe del proceso de solución que favorezca una paz justa[107].

La reivindicación de identidad institucional ha permitido generar el consenso que demuestra una posición árabe "común", caracterizada por su firmeza, como gráficamente se demuestra, en que la "normalización" de relaciones reivindicada por Israel no se producirá "sin nada a cambio"[108]. El consenso generado les ha inducido a formular una doble crítica: la inicial dirigida a Israel por su clásico obstruccionismo del proceso, si bien se empieza a atisbar cierto resquebrajamiento de posiciones en el seno del gobierno, y a Estados Unidos porque entienden que las visitas de C. Rice a la zona interfieren al no aportar resultados positivos, por lo que, a juicio del secretario general Musa dichos contactos pueden calificarse de engañosos por sus "nulos resultados". La dura crítica le indujo a afirmar que su intención no es otra que la de modificar el contenido del Plan de Beirut.

La toma de conciencia de la interdependencia de los conflictos les ha permitido proclamar abiertamente la ilicitud de la ocupación iraquí, explícitamente formulada tanto por el Rey Abdula como "ocupación ilegítima", como por el gobernante irakí**,** Yalal Talabán que denunció abiertamente la "ocupación extranjera" por parte de Estados Unidos.

---

[107] En palabras de Mustafa Hamarnek, director del Centro de Estudios estratégicos de la Universidad de Jordania. El Cuarteto árabe estaría integrado por: Arabia Saudí, Egipto, Jordania y Emiratos árabes.
[108] Así lo ha manifestado su secretario general Amor MUSA. *Vid:"Cumbre de Riad: los países* árabes *ofrecen la paz a Israel pero "no gratis"* en *http://20minutos.es/noticia/218118/Declaraciones/RIAD/árabes de 29 .03.07.*

Paralelamente a la reivindicación expuesta, se propugna la de igualdad, proclamada en la Declaración de forma explícita, y que explica la denuncia paralela del desigual tratamiento internacional de la capacidad nuclear, ya que de la disposición de fuerzas nucleares en la región condenada en el caso de Irán no lo ha sido en relación a Israel Por ello, se solicita la intervención de la OIEA, ya que el texto condena el armamentismo nuclear.

La aprobación del texto en presencia del secretario general de Naciones Unidas, que manifestó su honda preocupación por la violencia sectaria en la región, tiene el valor añadido de reivindicar el regionalismo, según se deduce del firme propósito de fortalecer a la propia organización, a cuyo fin proclama de forma inequívoca y solemne un nuevo espíritu consciente de su identidad regional y solidaridad.

En relación al conflicto que nos ocupa la sesión reiteró y reflejó en el texto la honda preocupación por los conflictos y amenazas que acechan a la región. El efecto inmediato de esta preocupación ha sido el diseño de una estrategia futura de estabilidad regional, que reivindica la exclusión de la injerencia extranjera política y económica en la explotación de sus recursos naturales. Conscientes de los peligros a los que están llamados a hacer frente, aprueban un mecanismo de control que podrá tener efectos beneficiosos para articular la acción árabe común en el ámbito de seguridad, ya propuesta en la Cumbre de Jartum: el Consejo de Seguridad árabe[109], al que también se confía la articulación de la cooperación en los ámbitos económico- desarrollo y social.

Destaca la reafirmación del principio de la Conferencia de Madrid de "paz por territorios" concebido como única vía para hacer frente a la estabilidad regional. La revitalización del Plan de Beirut y el nuevo rechazo por parte de Israel de la iniciativa árabe no ha sido únanime. Se ha puesto en evidencia el resquebrajamiento interno del ejecutivo, que se evidencia en las contradictorias manifestaciones de su presidente Olmert y de los miembros del Gobierno. Así, el ministro de

[109] En la XVIII sesión de la Liga árabe en La Cumbre de Jartum no había obtenido la mayoría requerida para su aprobación. Precisamente a esta sesión había sido invitado el presidente de Gobierno español.

Defensa Amir Peretz se ha pronunciado a favor de que se considere esta opción estratégica porque les favorece, como hemos argumentado supra en relación a los debates de Madrid+15.

En esta línea, se había manifestado la portavoz del Gobierno, Miri Eisin, con carácter previo a la Cumbre mostrándose a favor del estudio de la propuesta, versión que coincide parcialmente con la opinión vertida por el presidente, admitiendo que el proyecto de Riad presentaba algún aspecto positivo. Y en la afirmación que, por vez primera, nos permite pensar que se trata de un elemento altamente positivo porque admite que la resolución es posible, al apuntar que el conflicto podría tener solución en cinco años, habida cuenta de la actitud de firmeza de la Liga, parece esbozarse cierta flexibilización ya que requerirá necesariamente la negociación.

Su actitud es contradictoria, porque tras aquella afirmación de sereno optimismo ha reafirmado su disposición personal al hacer público que el establecimiento de los contactos quincenales con el presidente Abbas se deben a una iniciativa suya y que no es atribuible, como se había divulgado, a la secretaria de Estado en su última visita a las partes. Sin embargo, se apresura a añadir una limitación a su disposición negociadora al reducir el contenido material de las conversaciones, que se dedicarán, según afirma, exclusivamente a tratar cuestiones humanitarias y de seguridad. Y especialmente peligrosa ha sido su descalificación del primer ministro de la coalición palestina Haniya, al que acusa de recabar ayuda exterior, que no cuantifica, para que fuerzas terroristas perpetren atentados contra Israel[110].

Una de las cuestiones más espinosas del Plan de Riad sigue siendo la solución y retorno de los refugiados, que es abiertamente rechazada por Olmert, lo que supone un claro retroceso de la propuesta formulada en el Plan de paz de Clinton de 2000 que había recibido cierta aceptación por parte de E. Barak. Actualmente, en cambio, una regresión

---

[110] Así lo manifestaba en una entrevista concedida a *Time,* sentenciando su calidad de terrorista. *El Pais.com/artículo/internacional/Olmert/llama terrorista/primer árabe se negará a negociar con Israel si rechaza el plan de paz saudí" El País*, 30.03.07.

se evidencia al no ser proclamado el "derecho de retorno"[111].

La idea de solidaridad se ha materializado en la propia Cumbre y se ha puesto en marcha con una doble iniciativa: por un lado, la opinión común compartida de que se proceda al levantamiento del embargo internacional sobre Palestina, calificado de "boicot internacional" que es abiertamente rechazado por la Liga, y por otro, la concesión de ayuda financiera directa a la Autoridad palestina, que curiosamente proviene de un Estado en conflicto como es Irak cuyo primer ministro ha concedido siete millones y medio de dólares, que permitirán revitalizar las instituciones palestinas y aliviar la situación humanitaria.

Además, cabe prever que el relanzamiento de la iniciativa árabe gracias a la asunción del papel regional se podrá articular por la posible configuración de nuevos mediadores como el denominado "Cuarteto árabe", o bien de los buenos oficios de personalidades con mayor influjo.

El posible "Cuarteto" se debe al prestigio adquirido por Arabía Saudí, Egipto, Jordania y Emiratos árabes, que son, sin duda, los más moderados de la región y cuya contribución previa a la solución del conflicto es reconocida. Así se demuestra con la financiación que los Emiratos árabes han procurado a Palestina, con la aproximación y buenos oficios realizados por Arabia Saudí, cuya autoridad religiosa ha favorecido la concertación que concluiría con el Acuerdo de la Meca y la constitución de la coalición nacional palestina. Por su parte, Jordania y Egipto se han visto abocadas por su situación geográfica a aliviar, merced a su situación limítrofe con Cisjordania y Gaza, las restricciones de movimiento impuestas[112], incomunicación condenada por el dictamen analizado y contraria a los principios humanitarios.

Por su lado, Egipto ha contribuido a estabilizar la seguridad en Gaza, si bien conviene tener presente que estos gobiernos no son favorables a la aproximación al gobierno de unidad nacional[113]. Actitud

---

[111] Se habla de cuatro millones de refugiados.
[112] *"En nombre de la Unión europea Merkel da ánimos en Oriente Medio" Vid. Infobae.como en http://www.infobae/com./conenidos.308887-15 o8o3-0-*
[113] Entrevista realizada a S. AWAD, polítologo de la Universidad Birzeit de Cisjordania, en *BBC. Mundo conversaciones.*

también adoptada por Merkel en su visita. Curiosamente el dirigente sirio Khaled Meshaal visitó Arabia Saudí en vísperas de la Cumbre, hecho que concuerda con la percepción de brindarse como negociador. Probablemente se trató además el tema del refugio del líder espiritual de Hamas así como de la posible sede de la XX Cumbre.

La presencia del secretario general de Naciones Unidas ha sido aprovechada para instar al gobierno de la Autoridad palestina a adherirse a los principios internacionales. Se hizo un llamamiento expreso para que se sacara provecho de este momento negociador por la urgencia de la resolución del conflicto. Por su parte, el portavoz de la secretaria de Estado Sean McCormak coincidió al afirmar que el plan de 2002 (retomado ahora por la Liga) es el punto de partida de una diplomacia activa y un modo de energizar el empuje para la paz en Oriente Medio. No obstante, debemos reiterar que la idea de paz global es un tema prioritario y ha de incorporar además otros conflictos: Irak, Líbano Libia, Somalia, Darfur, y abordar el tema energético y nuclear.

La presidenta de la Unión Europea, Merkel, en la visita actual ha observado que existen indicios positivos por la asunción de Haniya de la Declaración de la Liga, lo que supone, a su juicio, un reconocimiento implícito del Estado de Israel, pese a que critica que no se haya retractado formalmente en su programa de Gobierno del uso de la fuerza, para justificar así que es pronto todavía para hacer un gesto a favor del levantamiento del embargo internacional.

En conclusión, la Liga árabe apuesta por la revitalización del plan de Beirut, que logra ahora un consenso mayor con un nuevo mecanismo el Consejo de Seguridad árabe cuya viabilidad y eficacia habrá de demostrarse en el inmediato futuro y que cuenta con el respaldo de la activación de la diplomacia árabe que pretenderá articular esta aproximación común, si bien se echa en falta la concreción en la Declaración de la cuestión de los refugiados, que bien podría deducirse la aspiración a una "solución justa" basada en la legalidad internacional[114].

---

[114] Intervención de clausura de la XIX Cumbre de su secretario general. *Vid. http://actualidad.terra.es-25-03-07*.

El mejor clima que sale de la XIX Cumbre se percibe en la elección de sede de la próxima sesión de la Cumbre, que en su XX edición tendrá lugar en Siria, a raíz de la invitación de Bashar el Asad, que ha manifestado su preocupación por la posición de Israel que expone no sólo a su país sino a la región. Este estallido de la violencia ha sido también advertido por Abbas y por el propio secretario general Ki Moon. Se trata, pues, de sacar provecho a un momento político institucional árabe que aparenta ser más propicio para revitalizar el proceso.

PERSPECTIVAS ACTUALES

La orientación actual del proceso presta especial atención a la prosecución de proyectos específicos de paz, que se habían auspiciado ya en los acuerdos de Oslo. En este sentido operaría la financiación de la Unión europea al proyecto de paz "EU Partnership for Peace Programme", al que se ha conferido una suma de 5 a 10 millones euros anuales así como la iniciativa MEDA que a raíz de la Declaración de Barcelona indujo a la Comisión europea a conceder 88.8 millones euros a Oriente Medio para promover la cooperación regional en el proceso de paz. Ésta se dirigía a propiciar el desarrollo transfronterizo, la situación sanitaria, y asuntos de carácter jurídico, económico y civil. De hecho, el incremento ya mencionado de la ayuda europea ha supuesto que más de un millón de personas hayan percibido asistencia lo que supone la asistencia al 30% de la población palestina cuyo incremento se prevé para este año[115]. De hecho la ayuda exterior supone el 85% de los ingresos palestinos. Existen además otras iniciativas a nivel local que parecen

---

[115] Acerca de las medidas económicas para la paz en Israel/Palestina. *Vid. OJL 300, 17.11.2005, p. 65 y OJL 327/28 de 14. 12.28* Y *http://www.-coe.org/wcc/what/international/regconcerns-palestine-israel-s.html.* Y: *"Christians urged to seak out over EU sanctions against Palestine"*, de 20/5/06 en *ekklesia-http://www.ekklesia.co.uk*

Respecto de la ayúda europea a Israel *Vid.*: el Comunicado de la Comisión europea de 27 de diciembre de 2006: "EIB VicePresident De Fontaine Vive in Israel: European investment Bank (EIB) reasumes its lending operations in Israel after 11 years", European Commission's Delegation to Israel, en *http://www.eu-del.org.il.*

esperanzadoras entre éstas destaca la iniciativa de “paz, tolerancia y no violencia”.

En conclusión, la solución al conflicto no parece viable sin el reconocimiento de los derechos fundamentales de cada parte. Son sugerentes las palabras de Ben Ami: *“Jewish Statehood is a genuine reality… Palestinian statehood is not only a vital component of a stable regional order, it is also a moral imperative… From now on, our options will be between a violent and unilateral separation or disengagement such as the one that ushered in the current war in Gaza, and a comprehensive peace plan that will be annexed to the Quartet´s road map and will lead to its endorsement by the parties. Only a reverse engineering starting at the end and working backwards, might still save this process from irreversible ruin”*[116].

Es preciso, como sugiere Ben Ami, explorar nuevos caminos invirtiendo la lógica de la negociación si se pretende una reanudación gradual del proceso político que sigue siendo el reto de paz en la región.

Parece conveniente, por ello, auspiciar como se ha hecho en la sesión de Madrid+15 el compromiso político renovado en este proceso diplomático con el reconocimiento de derechos y obligaciones para las Partes y la involucración directa en este diálogo de las facciones mas extremistas. A tal fin, podrán desempeñar un papel mediador sustancial el Ministro de Asuntos exteriores noruego[117] el Rey Abdalá de Jordania. Éstos han expresado formalmente su respaldo y voluntad de contribuir de forma efectiva al proceso de paz. El Rey ha instado a Israel a suprimir los obstáculos que dificulten el resurgimiento de las negociaciones[118].

---

[116] Intervención de Shlomo Ben Ami, ex ministro de Asuntos exteriores, es actualmente el presidente del Centro Internacional de Toledo para la Paz del pasado 11 de enero de 2007, *Vid. Madrid+15 en htto://www.madrid15.org/sistema-carga/documentacin/Madrid15-Shlomo.*

[117] Intervención de Jonas Gahr Store en Madrid, *Vid. Madrid+15 en http:///www.noruega.es/policy/peace/Madrid+15.htm*

[118] *Vid.* H. COOPER y S. ERLANGER *su comentario: "Mideast Talks conclude with little results", The New York Times,* 20/2/07. *Vid. este aspecto en las negociaciones de Oslo: Corbin, J.Gaza First: the Secret Norway Channel to Peace Between Israel and the PLO. cit. nota 18.*

Según indicamos, la aproximación actual al conflicto ha de situarse en un contexto global "*the conflict transformation process must reach out from the local level to the nisders level in which it is embedded*"; se obligaría así a que la mediación se convirtiera en parte de la resolución[119].

Es además conveniente impulsar la idea de superación de la "asimetría" entre las partes asumiendo la tesis de Ramsbotahm, Carle y Francis, lo que exige que: "*people in the role of mediators should not be advocates, but mediation and advocacy are complementary".* Este propósito requerirá situar a las Partes en su comunidad regional partiendo de la idea de indivisibilidad de dos elementos que han de ser perseguidos conjuntamente: la paz y la justicia. Así, se ha afirmado: "*the task of conflict resolution here goes beyond what facilitators and mediators can achieve, and raises issues of how world society is to implement cosmopolitan standard of justice and human rights, in an even-handed way"*[120].

Es cierto que se ha sugerido la existencia de un plan secreto de paz apoyado por Estados Unidos, según el cual se iniciaban contactos ocultos para lograr un acuerdo del estatus final que contemplaría la convocatoria de nuevas elecciones y que se garantizase la firma del acuerdo. No obstante, dicho trato tenía carácter previo al Acuerdo de la Meca, que lo ha desbancado[121].

En consecuencia, la Hoja de Ruta y la iniciativa árabe existen, y ha llegado el momento de impulsarlas con la voluntad política necesaria para materializarlas con los ajustes pertinentes, teniendo presente el nuevo enfoque material de la interdependencia de los conflictos existentes en la región y de la nueva aproximación a la técnica de comunicación en la solución de conflictos con un espíritu de compromiso y sensatez de alcance regional[122].

---

[119] RAMSBOTAHM, O. *Op.cit*, p. 183.

[120] *Ibidem, p.* 184, cita a VAN DER MERWE, M.: *Pursuing Justice and Peace in South Africa*, Londres1989, p. 7 Coincide también con la visión de GALTUNG, J.: *Trascend and Transform: An Introduction to Conflict Work,* Londres, 2004, pp. 103-109.

[121] Noticia aparecida en el Diario *Maaraviv* de Tel Aviv, 20.2.07.

[122] COLLIER, P., ELLIOT, V., HARVARD, H., HOEFFLER, A., REYNAL-QUEROL

Ha de instarse a los gobiernos a que convoquen una conferencia internacional sobre la paz en Oriente Medio para llevar a cabo las negociaciones y lograr un acuerdo global y definitivo en la región.[123] Por último, la celebración de esta conferencia internacional ha de estar auspiciada esta vez por las Naciones Unidas, y ha de pasar por el cumplimiento de las exigencias propuestas a las partes[124].

---

y SAMBANIS, N.: *Breaking the Conflict Trap: Civil War and Development Policy*, Oxford, 2003, citado en la obra de RAMSBOTHAM, O. y Otros, *Op.cit*, p. 350.

[123] En este sentido, el mensaje de M. GORBACHOV, visión compartida por los ministros de Asuntos Exteriores y secretario de Estado españoles, MORATINOS y. LEON, el ministro de Asuntos Exteriores sueco, así como por el secretario general de la Liga Árabe en sus respectivas intervenciones en la sesión de apertura de Madrid+*15*. Y acerca de la viabilidad del Estado palestino y el necesario apoyo internacional, que cuenta con el compromiso del Gobierno noruego al efecto que vincula además a la lucha contra el terrorismo, y contra la proliferación de armas, *Vid. i*ntervención del ministro de Asuntos Exteriores noruego, *Madrid+15*, en *http://www.madrid15org/docs/Madrid%B15*.

[124] United Nations General Assembly, "UNGA Resolution 194." *MidEast Web Historical Documents*. *<http://www.mideastweb.org/194.htm>*. United Nations Security Council, "UNSC Resolution 242." *The Avalon Project at Yale Law School*. 6. <http://www.yale.edu/lawweb/avalon/un/un242.htm>. Government of Israel and Palestinian Liberation Organization, "Declaration of Principles of on Interim Self-Government Arrangements." *The Avalon Project at Yale Law School*. Security Council, "UNSC Resolution 1515." *United Nations*.
<http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N03/621/85/PDF/N0362185.pdf?
Open Element <http://www.yale.edu/lawweb/avalon/mideast/isrplo.htm>. Office of the President of the United States, "Clinton Peace Plan." *Jewish Virtual Library*. United Nations Security Council. "UNSC Resolution 1515." *United Nations*.
http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N03/621/85/PDF/N0362185.pdf?
OpenElement>
http://www.jewishvirtuallibrary.org/jsource/Peace/clinton_plan.html>. United Nations>. United Nations Security Council, "UNSC Resolution 425." *United Nations*.
http://domino.un.org/UNISPAL.NSF/d744b47860e5c97e85256c40005d01d6/e25da e8e3ce54fb5852560e50079c708!OpenDocument>. United Nations Security Council, "UNSC Resolution 1583." *United Nations*.
http://www.un.org/News/Press/docs/2005/sc8299.doc.htm>.
United Nations Security Council, "UNSC Resolution 1701." *United Nations*.
<http://www.un.org/News/Press/docs/2006/sc8808.doc.htm>. United Nations

Security Council, ”UNSC Resolution 338.” *MidEast Web Historical Documents*. <http://www.mideastweb.org/338.htm>. United Nations Security Council. “UNSC Resolution 1559.” *MidEast Web Historical Documents*.
<http://www.mideastweb.org/1559.htm>. Office of the President of the United States, “The Road Map for Peace.” *US Department of State- Public Information Bureau*. http://www.state.gov/r/pa/ei/rls/22520.htm.
Y por último la iniciativa de paz árabe de 2002. The Council of Arab States, ”The Arab Peace Initiative.” *MidEast Web Historical Documents*
<http://www.mideastweb.org/saudipeace.htm>.

PUBLICACIONES DEL INSTITUTO UNIVERSITARIO "GENERAL GUTIERREZ MELLADO" (IUGM)

PATROCINADAS POR EL IUGM

Puell de la Villa, Fernando, ***Gutiérrez Mellado: Un militar del siglo XX (1912-1995)***, IUGM-BIBLIOTECA NUEVA, Madrid, 1997.

EDITADAS POR EL IUGM

VV.AA, ***Cuadernos del instituto***, IUGM, Madrid, 2000.

VV.AA, ***Papeles del Instituto***, IUGM, Madrid, 2000.

Díaz Fernández, Antonio M. (coord.), ***Guía de Recursos para el estudio de la paz, la seguridad y la defensa***, IUGM, Madrid, 2003.

VV.AA, ***El Mediterráneo: origen de cultura y fuente de conflictos (XIV edición cursos de verano, año 2003)***, IUGM, Madrid, 2004.

Castro-Rial Garrone, Fanny, Álvaro Jarillo Aldeanueva, Eduardo Trillo de Martín-Pinillos, ***Las misiones de observación electoral en la prevención de conflictos,*** IUGM, Madrid, 2005.

García Montaño, Juan, ***¿Es posible medir la moral? potencial psicológico***, IUGM, Madrid, 2005.

VV.AA, ***Seminario sobre Seguridad y Cooperación en el Oeste mediterráneo***, IUGM, Madrid, 2005.

Arteaga Martín, Félix (comp.), ***Guía de Investigación sobre la paz, la seguridad y la defensa***, IUGM, Madrid, 2006.

Born, Hans et all., ***Control parlamentario del sector de la seguridad***, IUGM, Madrid, 2006.

Martí Sempere, Carlos, ***Tecnología de la Defensa. Análisis de la situación española***, IUGM, Madrid, 2006.

Sepúlveda, Isidro (ed.), ***Democracia y Seguridad en Iberoamérica. Los retos de la gobernabilidad. III Semana Iberoamericana sobre Paz, Seguridad y Defensa***, IUGM, Madrid, 2006.

Vega, Enrique (ed.), ***Gestión Internacional de Crisis***, IUGM, Madrid, 2006.

Díaz Barrado, Cástor Miguel (dir.), ***Misiones Internacionales de Paz: Operaciones de Naciones Unidas y de la Unión Europea***, IUGM, Madrid, 2006.

Sepúlveda, Isidro (ed.), ***Seguridad Humana y nuevas políticas de Defensa en Iberoamérica. IV Semana Iberoamericana sobre Paz, Seguridad y Defensa***, IUGM, Madrid, 2007.

Sepúlveda, Isidro; Alda, Sonia (eds.), ***Fuerzas Armadas y políticas de Defensa: transición y modernización***, Vol. 1 Ponencias; Vol 2 Comunicaciones, IUGM, Madrid, 2007.

EN COLABORACION

Riquer, Martín de, ***Caballeros Medievales y sus armas***, IUGM-UNED, Madrid, 1999.

García Pérez, Rafael, ***Politica de Seguridad y defensa de la U.E.***, IUGM-UNED, Madrid, 2003.

Palacios, José Miguel, ***Transición democrática y postcomunista. Democratización y estabilidad en la Unión Soviética y en Yugoslavia***, IUGM-UNED, Madrid, 2003.

González Enrique, Carmen, ***Minorías nacionales y conflictos étnicos en Europa del Este***, IUGM-UNED, Madrid, 2004.

Harto de Vera, Fernando, ***Investigación para la paz y resolución de conflictos***, IUGM -TIRANT LO BLANCH, Valencia, 2005.

Olmeda, José A. (coord.), ***Democracias Frágiles. Las relaciones civiles-militares en el mundo iberoamericano***, IUGM -TIRANT LO BLANCH, Valencia, 2005.

Ramón Chornet, Consuelo, ***La política de seguridad y defensa en el tratado constitucional***, IUGM -TIRANT LO BLANCH, Valencia, 2005.

El final de la Guerra Fría creó la ilusión de que sería posible conseguir lo que llegó a ser conocido como los “dividendos de la paz” en un “nuevo orden mundial”. Una ilusión que, sin embargo, se ha desvaneciendo con la aparición de nuevos tipos de crisis y conflictos, que son los que, en última instancia, parecen poder definir más adecuadamente este “nuevo orden”. Crisis y conflictos de carácter político que se añaden e, incluso en muchas ocasiones, se superponen a las emergencias producidas por fenómenos naturales, dando lugar a las llamadas “crisis humanitarias”; y todo ello, en un mundo, que identificamos como la “sociedad de la información”, que exige respuestas públicas y perentorias, lo que está obligando a buscar nuevas vías para prevenir, evitar la expansión y resolver ambos tipos de situaciones de crisis.

Para profundizar en el conocimiento de estos nuevos métodos y procedimientos de gestión de crisis en el ámbito internacional, el Instituto Universitario “General Gutiérrez Mellado” de la UNED de estudios sobre la paz, la seguridad y la defensa y la Escuela Diplomática imparten anualmente un Curso de Gestión Internacional de Crisis, en el que se analizan los conceptos básicos así como la gestión institucional internacional y española de las situaciones de crisis, completándose con una aproximación a los aspectos sectoriales de las mismas.

La presente publicación es el resultado de las ponencias y conferencias impartidas en los mismos y tiene como objetivo que sirva de introducción académica y guía básica de los estudios sobre la gestión de crisis y, más concretamente, de los futuros cursos de Gestión Internacional de Crisis conjuntos del Instituto Universitario “General Gutiérrez Mellado” y la Escuela Diplomática.

*****

El Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado es un centro dedicado a la investigación y la docencia en el ámbito de la Paz, la Seguridad y la Defensa, adscrito a la UNED.



www.iugm.es